

Redovisning av regeringsuppdraget att göra en översyn och analys av skatten på avfall

Innehåll

Sammanfattning.....	5
1 Författningsförslag	8
1.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1999:673) om skatt på avfall	8
1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	8
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:301) om ändring i lagen (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden.....	11
1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1999:1218) om skatt på avfall	12
2 Förslag och bedömningar.....	13
2.1 Skatteverket och Naturvårdsverket föreslår att skatten på avfall tas bort.....	13
2.2 Deponerat avfall bör följas upp	16
2.3 Skatten på avfall bedöms inte styra effektivt.....	16
2.4 Skatten på avfall bedöms ge ett litet bidrag till cirkulär ekonomi.....	17
2.5 Nuvarande utformning av skatten bedöms i stort vara förenlig med EU:s statsstödsregler	18
3 Uppdraget och dess genomförande	20
3.1 Uppdraget.....	20
3.2 Bakgrunden till uppdraget.....	20
3.3 Avgränsningar	20
3.4 Genomförande av uppdraget.....	21
3.4.1 Extern samverkan.....	21
3.4.2 Ord och begrepp	21
4 Från deponering till en cirkulär ekonomi.....	23
4.1 Deponering av avfall påverkar människor och miljön.....	23
4.2 Målet har ändrats - från minskad deponering mot en mer cirkulär ekonomi.....	24
5 Gällande rätt och styrmedel på avfallsområdet	27
5.1 Lagen om skatt på avfall infördes år 2000	27
5.2 Andra styrmedel som styr bort från eller reglerar deponering.....	29
5.2.1 Reglering av miljöpåverkan från deponier.....	29
5.2.2 Övriga styrmedel som styr bort från deponering	30
5.3 Tillsyn och kontroll	32
5.3.1 Skatteverket kontrollerar skattens efterlevnad	32
5.3.2 Miljötillsyn utförs av länsstyrelserna och kommunerna	32

6	Deponier, statistik och deponering.....	33
6.1	Antalet deponier och deponikapacitet.....	33
6.1.1	Kraven på deponier speglas i mottagningsavgifterna.....	34
6.1.2	Avfallsinnehavaren ansvarar för att klassificera sitt avfall.....	34
6.2	Avfallsstatistik	35
6.2.1	Tillgängliga data	35
6.2.2	Deponeringen har minskat.....	35
6.2.1	Export och import av avfall för deponering	37
6.2.2	Skatteintäkter och redovisat avdrag.....	37
6.3	Beskattat och deponerat avfall.....	39
6.3.1	Aktörer som driver skattepliktiga anläggningar har kontaktats	39
6.3.2	Det vanligaste deponerade avfallet som nettobeskattas är sannolikt rester från materialåtervinning och sortering	39
7	Analys av skatten i dess nuvarande utformning.....	41
7.1	Teoretiska utgångspunkter.....	41
7.1.1	Marknadsmislyckanden motiverar styrmedel	41
7.1.2	Styrmedel ska vara kostnadseffektiva	41
7.1.3	Marknadsmislyckanden på marknaderna för deponering och återvinning ..	42
7.1.4	Teorin kring tillämpning av en skatt på avfall som deponeras	43
7.2	Samhällsekonomisk analys av skatten på avfall.....	44
7.2.1	Skatten på avfall har uppfyllt sitt syfte	44
7.2.2	Andra styrmedel på avfallsområdet styr bort från deponering.....	44
7.2.3	Skatten ger felaktiga incitament.....	45
7.2.4	Skatten styr inte på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.....	46
7.2.5	Skattens styreffekt begränsas av en snäv skattebas	47
7.2.6	Skatten riskerar att hämma teknikutveckling.....	48
7.2.7	Skatten bedöms endast ge ett litet bidrag till cirkulär ekonomi.....	48
7.3	Analysens slutsatser leder till att skatten föreslås tas bort	49
7.3.1	Myndigheterna föreslår övergångsbestämmelser.....	51
8	Konsekvensanalys.....	52
8.1	Behov av förändring	52
8.2	Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring	54
8.3	Offentligfinansiella effekter	54
8.4	Effekter för verksamhetsutövare	56

8.4.1	Effekter för aktörer som bedriver verksamhet på skattepliktiga anläggningar	56
8.4.2	Effekter för avfallsproducenter.....	58
8.5	Effekter för miljön	61
8.6	Effekter för Skatteverket.....	62
8.7	Effekter på det brottsförebyggande arbetet	62
8.8	Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna	62
8.9	Ikraftträdande, informationsinsatser och utvärdering.....	63
8.9.1	Uppföljning och utvärdering	63
9	Överensstämmelse med EU:s statsstödsregler.....	64
9.1	Övergripande slutsatser	64
10	Referenser	70
	Bilaga 1 Förändringar av skatten genom åren	73
	Bilaga 2 Kartläggning av teknik- och kunskapsläge - samt internationell utblick avseende avfallsskattens undantag och avdrag	74

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen har gett Skatteverket och Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn och analys av skatten på avfall. I uppdraget ska myndigheterna bland annat analysera om skatten i dess nuvarande utformning på ett verkningsfullt och samhällsekonomiskt effektivt sätt styr i enlighet med avfallshierarkin och bidrar till en omställning till cirkulär ekonomi.

Myndigheterna ska även analysera om det finns erfarenheter med miljövänligare avfallshanteringsalternativ samt avfallsförebyggande åtgärder för de avfallsslag som idag omfattas av avfallsskattens undantag och avdrag och inte är att anse som statliga stöd i enlighet med Europeiska kommissionens statsstödsbeslut. Vid behov ska myndigheterna föreslå förändringar av avfallsskattens utformning. Uppdraget har utförts gemensamt av Skatteverket och Naturvårdsverket.

Skatten på avfall har uppfyllt sitt syfte och kan tas bort

Skatteverket och Naturvårdsverket föreslår att skatten på avfall tas bort. Dels för att myndigheterna bedömer att den är samhällsekonomiskt ineffektiv, dels för att deponering av avfall har minskat kraftigt sedan skatten infördes och att den därmed inte längre behövs.

Skatten på avfall infördes år 2000, då med syftet om att styra bort från deponering, mot mer miljövänligare sätt att hantera avfallet. Mer specifikt skulle mängden konventionellt avfall som omfattades av skatten halveras till 2005, vilket mer än väl har uppnåtts (från cirka 4,3 miljoner ton till 1,4 miljoner ton¹). I dag finns det en tydlig ambition, både från EU och regeringen, om att styra mot en cirkulär ekonomi. Viktiga delar i en cirkulär ekonomi handlar om att spara naturresurser och att miljö- och hälsofarliga ämnen fasas ut från samhället i stället för att cirkuleras. Vi har därmed gått från en önskan om att styra *bort avfall* från deponi till att säkerställa att återvunna råvaror ersätter primära och att det är *rätt avfall* som hamnar på en deponi. För detta ändamål är en skatt på avfall som deponeras inte rätt styrmedel eftersom styrningen då riktas mot det lägsta steget i avfallshierarkin när vi i stället behöver styra beteenden som påverkar de övre stegen i avfallshierarkin.

Skatten i dess nuvarande utformning styr inte på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt

I skattens nuvarande utformning finns ett stort antal undantag och avdragsmöjligheter. De många avdragsmöjligheterna gör att det endast är omkring fyra procent av det skattepliktiga avfallet som det betalas slutlig skatt för. Vidare innebär de många avdragen, i kombination med att skatten är utformad enligt en så kallad nettodeponimetod², stora återbetalningsflöden och likviditetsbelastning för företagen.

Myndigheternas analys visar att skatten, i dess nuvarande utformning, skapar incitament att söka undantag och yrka avdrag snarare än att styra avfallet mot den miljömässigt mest önskvärda hanteringen. Det i sin tur gör att det finns en risk att avfall som borde deponeras i

¹ Efter att skatten infördes år 2000 har den statistiska indelningen av avfall förändrats. Se kapitel 4 för mer information om vad som ligger bakom beräkningarna för måluppfyllelsen.

² Nettodeponimetod innebär att skatt betalas för allt avfall som inkommer till, eller uppstår vid, en skattepliktig anläggning.

stället används i konstruktioner eller att material som skulle kunna återanvändas byggs in i konstruktioner.

Alternativa utformningar av skatten har varit en del av myndigheternas analys, men bedöms inte vara motiverade utifrån perspektivet att styra mot en mer cirkulär ekonomi där avfall som inte ska cirkuleras tas bort ur flödet. Inte heller en differentierad skatt med färre undantag och minskade avdragsmöjligheter och som beskattar faktisk deponering bedöms kunna bidra effektivt till att användningen av primära råvaror minskar.

Konsekvenser av att skatten tas bort

Om skatten på avfall tas bort kan deponering av de avfallsslag som i dag deponeras öka något, men det bedöms inte få några betydande konsekvenser för miljön. Miljöpåverkan från deponierna regleras av annan lagstiftning och påverkas inte av att skatten tas bort. Det har även tillkommit styrmedel sedan skatten infördes, exempelvis förbud mot att deponera brännbart och organiskt material, som effektivt styr bort stora avfallsmängder från deponi.

Aktörer som bedriver verksamhet vid en skattepliktig anläggning påverkas av förslaget. Skatteverket och Naturvårdsverket bedömer att dessa aktörer i viss utsträckning kommer att kunna sänka mottagningsavgifterna för det avfall som de idag betalar skatt för om skatten tas bort. Ett avskaffande av skatten skulle även kunna minska incitamenten för den sortering av avfall som aktörer vid en skattepliktig anläggning gör idag. Dock finns det andra styrmedel, däribland förbud mot att deponera organiskt och brännbart avfall, som motverkar denna effekt. Att ta bort skatten på avfall innebär en regelförenkling och minskad administrativ börda för de aktörer som driver en skattepliktig anläggning.

Avfallsproducenter vars avfall nettobeskattas påverkas av förslaget. Även om skatten på avfall tas bort och kostnaden för deponering därmed skulle minska finns det andra styrmedel och drivkrafter som innebär att avfallsproducenter inte kommer att sluta återvinna avfall och börja deponera i stället. Exempelvis omfattas stora mängder av det avfall som har styrts bort från deponering sedan skatten infördes numera av deponeringsförbud, vilket innebär att hanteringen av dessa avfall inte förväntas påverkas av att skatten tas bort.

Om skatten på avfall tas bort skulle det medföra minskade skatteintäkter för staten på cirka 290 miljoner kronor årligen.

Om skatten på avfall kvarstår bedömer myndigheterna att justeringar behöver göras utifrån ett statsstödsperspektiv

Om regeringen väljer att ha kvar skatten på avfall är myndigheternas bedömning att två av avdragen i lagen om skatt på avfall bör tas bort eftersom de bedöms strida mot Europeiska kommissionens beslut om att godkänna statsstöd. Det gäller skattebefrielsen för *slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat* samt *kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid*.

Motiveringen till myndigheternas bedömning är att produktionen av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat har upphört i Sverige och därmed har förutsättningarna som låg till grund för skattebefrielse ändrats. Skattebefrielse för kalciumfluoridslam från

framställning av aluminiumfluorid bör upphöra eftersom ett bättre alternativ till omhändertagande av avfallet finns.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1999:673) om skatt på avfall

Härigenom föreskrivs att lagen (1999:673) om skatt på avfall ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Den upphävda lagen gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.
3. Den som vid utgången av december 2027 var skyldig att betala avfallsskatt enligt 7 § den upphävda lagen för en anläggning som avses i 1 § samma lag ska efter ansökan medges återbetalning av skatt på avfall, om avfall som fanns på anläggningen vid utgången av december 2027 under perioden 1 januari 2028—31 december 2030 hanteras på sådant sätt som anges i 10 § 1–3 den upphävda lagen. För en sådan ansökan om återbetalning gäller bestämmelserna i 12 § andra och tredje stycket och 13 § den upphävda lagen i tillämpliga delar.

1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs i fråga om skatteförfarandelagen (2011:1244) att 3 kap. 15 §, 7 kap. 1 a § och 53 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Med punktskatt avses skatt enligt

1. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
2. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,
3. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
4. lagen (1994:1776) om skatt på energi,
5. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
6. lagen (1999:673) om skatt på avfall,
7. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,
8. lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,
9. lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,

Föreslagen lydelse

3 kap.

15 §³

Med punktskatt avses skatt enligt

1. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
2. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,
3. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
4. lagen (1994:1776) om skatt på energi,
5. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
6. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,
7. lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,
8. lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,
9. lagen (2018:1139) om skatt på spel,

³ Senaste lydelse 2024:1137.

10. lagen (2018:1139) om skatt på spel, 10. lagen (2022:155) om tobaksskatt,
11. lagen (2022:155) om tobaksskatt, 11. lagen (2022:156) om alkoholskatt,
12. lagen (2022:156) om alkoholskatt, och
och 12. lagen (2023:75) om skatt på
13. lagen (2023:75) om skatt på överintäkter från el.
överintäkter från el.

7 kap.

1 a §⁴

Skatteverket ska, utöver vad som följer av 1 §, registrera
1. den som är skattskyldig enligt
a) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
b) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
c) 11 kap. 5 § första stycket 1 eller 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi,
d) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
e) *lagen (1999:673) om skatt på anfall,*
f) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,
g) 6 § 2 b lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, eller
h) lagen (2018:1139) om skatt på spel,
2. den som är godkänd eller registrerad som
a) upplagshavare enligt 4 kap. 1 § lagen om skatt på energi, 3 kap. 2 § lagen (2022:155) om tobaksskatt eller 3 kap. 2 § lagen (2022:156) om alkoholskatt,
b) registrerad varumottagare enligt 4 kap. 8 § lagen om skatt på energi, 3 kap. 9 § lagen om tobaksskatt eller 3 kap. 10 § lagen om alkoholskatt,
c) godkänd lagerhållare enligt 6 kap. 2 § lagen om skatt på energi, 10 § lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, 9 § lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter eller 10 kap. 2 § lagen om tobaksskatt,
d) frivilligt skattskyldig enligt 11 kap. 6 § lagen om skatt på energi,
e) registrerad mottagare enligt 10 a § lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik,
f) registrerad EU-handlare enligt 10 b § lagen om kemikalier i viss elektronik,
g) registrerad distansförsäljare för tuggtobak och övrig tobak enligt 10 kap. 7 § lagen om tobaksskatt, eller
h) registrerad distansförsäljare enligt 4 c kap. 3 § lagen om skatt på energi, 6 kap. 3 § lagen om tobaksskatt eller 6 kap. 3 § lagen om alkoholskatt, och

⁴ Senaste lydelse 2024:1137.

3. den som är godkänd eller registrerad som
 - a) tillfälligt registrerad varumottagare enligt 4 kap. 14 § lagen om skatt på energi, 3 kap. 15 § lagen om tobaksskatt eller 3 kap. 16 § lagen om alkoholskatt,
 - b) certifierad mottagare enligt 4 d kap. 5 § lagen om skatt på energi, 7 kap. 7 § lagen om tobaksskatt eller 7 kap. 7 § lagen om alkoholskatt,
 - c) tillfälligt certifierad mottagare enligt 4 d kap. 3 § lagen om skatt på energi, 7 kap. 5 § lagen om tobaksskatt eller 7 kap. 5 § lagen om alkoholskatt, eller
 - d) tillfälligt registrerad distansförsäljare enligt 4 c kap. 2 § lagen om skatt på energi, 6 kap. 2 § lagen om tobaksskatt eller 6 kap. 2 § lagen om alkoholskatt.

Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap., ska dock företrädaren registreras i stället.

53 kap.

5 §⁵

Som beslut om punktskatt anses också

1. beslut om återbetalning av skatt enligt

- a) någon av bestämmelserna i 12 kap. 2-7 §§ lagen (2022:155) om tobaksskatt,
- b) någon av bestämmelserna i 12 kap. 2-7 §§ lagen (2022:156) om alkoholskatt,

- c) 14 § lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,

- d) 13 a § lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, *eller*

- e) 12 § *lagen (1999:673) om skatt på avfall*, och

2. beslut om återbetalning eller compensation enligt 9 kap. 2, 3, 5, 6, 8 a, 10, 10 a, 10 b, 10 c, 11 eller 11 a § eller någon av bestämmelserna i 11 kap. 12-14 §§ lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Som beslut om punktskatt anses också

1. beslut om återbetalning av skatt enligt

- a) någon av bestämmelserna i 12 kap. 2-7 §§ lagen (2022:155) om tobaksskatt,

- b) någon av bestämmelserna i 12 kap. 2-7 §§ lagen (2022:156) om alkoholskatt,

- c) 14 § lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, *eller*

- d) 13 a § lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, och

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.
3. Äldre bestämmelser gäller för återbetalningar som begärs enligt punkt 3 av övergångsbestämmelserna till lagen (...) om upphävande av lagen (1999:673) om skatt på avfall. Beslut som fattas enligt punkt 3 av övergångsbestämmelserna anses som beslut enligt 12 § lagen (1999:673) om skatt på avfall.

⁵ Senaste lydelse 2022:1782.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:301) om ändring i lagen (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1990:313) om Europaråds och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärende

dels att bilaga 2 i stället för lydelsen enligt lagen (2026:301) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse

dels att ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2026:301) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse.

Bilaga 2

Lydelse enligt SFS 2026:301

Föreslagen lydelse

Förteckning över de svenska skatter och avgifter som konventionen tillämpas på

Konventionen tillämpas på de skatter och avgifter som tas ut enligt följande lagar.

Artikel 2 punkt 1 a:

i) Kupongskattelagen (1970:624), lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster, lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl., lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader, inkomstskattelagen (1999:1229), lagen (2023:875) om tilläggsskatt.

ii) Lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel.

iii) Lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt.

Artikel 2 punkt 1 b:

i) Begravningslagen (1990:1144), lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.

ii) Lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift, socialavgiftslagen (2000:980).

iii) A. Lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt.

B. Lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt, lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter.

C. Mervärdesskattelagen (2023:200).

D. Lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, bilskrotningslagen (1975:343), lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion, lagen (1990:1427) om särskild

D. Lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, bilskrotningslagen (1975:343), lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion, lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m., lagen

premieskatt för grupplivförsäkring, m.m., lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus, lagen (1998:506) om flyttning och kontroll av vissa punktskattepliktiga varor, *lagen (1999:673) om skatt på avfall*, lagen (2018:1139) om skatt på spel, lagen (2022:155) om tobaksskatt, lagen (2022:156) om alkoholskatt.

(1994:1776) om skatt på energi, lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus, lagen (1998:506) om flyttning och kontroll av vissa punktskattepliktiga varor, lagen (2018:1139) om skatt på spel, lagen (2022:155) om tobaksskatt, lagen (2022:156) om alkoholskatt.

E. Lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon, vägtrafikskattelagen (2006:227), lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt.

G. Lagen (1972:435) om överlastavgift, lagen (2004:629) om trängselskatt samt bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen (2024:172) om infrastrukturavgifter på väg, i fråga om avgifter på allmän väg.

F. Lagen (1972:435) om överlastavgift, lagen (2004:629) om trängselskatt samt bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen (2024:172) om infrastrukturavgifter på väg, i fråga om avgifter på allmän väg.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för fordringar som har beslutats enligt lagen (1999:673) om skatt på avfall.

1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1999:1218) om skatt på avfall

Härigenom föreskrivs att förordningen (1999:1218) om skatt på avfall ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2 Förslag och bedömningar

2.1 Skatteverket och Naturvårdsverket föreslår att skatten på avfall tas bort

Skatteverkets och Naturvårdsverkets förslag

Skatten på avfall tas bort genom att lagen (1999:673) om skatt på avfall upphör att gälla.

Övergångsbestämmelser införs för att reglera återbetalning av skatt på avfall där skattebefrielse medges och som beskattats innan lagen (1999:673) om skatt på avfall upphör att gälla.

Följdändringar görs i skatteförfarandelagen (2011:1244) och i lagen (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden.

Förslaget innebär att förordningen (1999:1218) om skatt på avfall ska upphöra att gälla.

Motivering

Skatteverket och Naturvårdsverket föreslår att skatten på avfall tas bort. Det görs genom att regeringen lämnar en proposition till Riksdagen om att lagen (1999:673) om skatt på avfall upphör att gälla. Motiven är följande:

Skatten har uppfyllt sitt syfte. Deponeringen har minskat kraftigt. Skatten har tillsammans med deponeringsförordningens höjda krav på deponier fungerat som ett generellt ekonomiskt incitamentsstyrmedel, medan deponeringsförbuden utgjort en direkt reglering av vissa avfallsflöden.

Andra styrmedel finns idag på plats. Kraven i deponeringsförordningen fördyrar deponering. Kostnaderna övervältras på mottagningsavgifterna och utgör därmed en drivkraft för avfallsproducenter att undvika deponering. Stora avfallsmängder styrs också bort från deponering genom förbuden avseende deponering av organiskt och brännbart avfall.

Skatten har svag miljöstyrande effekt. Skatten skapar incitament att söka undantag och yrka avdrag, snarare än att styra avfallet mot den miljömässigt mest önskvärda hanteringen, med risk att avfall som borde fasas ut ur kretsloppet används i konstruktioner eller att material som skulle kunna återanvändas byggs in i konstruktioner.

Skattens styreffekt begränsas av en snäv skattebas. Den omfattande mängden avdrag innebär att endast cirka fyra procent av den skattepliktiga avfallsvolymen slutligt beskattas. Skattebefrielsen för vissa avfallsslag riskerar också att försvaga incitamenten att utveckla bättre tekniska lösningar för dessa avfallsslag.

Skatten ger ett svagt bidrag till omställningen till en cirkulär ekonomi. Det behövs styrmedel högre upp i värdekedjan för att effektivt styra de beslut som avgör hur mycket avfall som uppkommer, varors livslängd, återanvändbarhet och återvinningsbarhet genom val av design, produktionsmetoder och innehåll av farliga ämnen. Skatten på avfall styr det

sista steget i avfallsledet, långs ner i avfallshierarkin vilket är ett ineffektivt sätt att styra om målet är cirkulär ekonomi.

Sammantaget bedömer Skatteverket och Naturvårdsverket att en skatt på avfall som deponeras inte längre är ett effektivt sätt att styra. Det finns idag styrmedel som mer effektivt styr bort från deponering där deponeringsförbuden avseende organiskt avfall och brännbart avfall i förordningen (2001:512) om deponering av avfall, kraven på utsortering och separat insamling i avfallsförordningen (2020:614) samt avfallshierarkin som regleras i miljöbalken (1998:808) bedöms som de viktigaste. Alternativa utformningar av skatten har varit en del av analysen, men bedöms inte vara motiverade utifrån ambitionen att styra mot en mer cirkulär ekonomi, där avfall som inte ska cirkuleras tas bort ur samhället. Inte heller en differentierad skatt med färre undantag och minskade avdragsmöjligheter, som beskattar faktisk deponering, bedöms kunna bidra effektivt till att användningen av primära råvaror minskar.

Eftersom inbetalning av skatt och avdrag kan göras vid olika tillfällen föreslås övergångsbestämmelser. Det innebär att den som är skattskyldig när lagen om skatt på avfall upphör att gälla i vissa fall, under en övergångsperiod, kan ansöka om återbetalning när avfall används på de sätt som anges i 10 § 1–3 i lagen om skatt på avfall. Då förslaget är att lagen om skatt på avfall ska upphöra att gälla behöver även förordningen (1999:1218) om skatt på avfall upphöra att gälla.

Konsekvenser av förslaget

Offentligfinansiella effekter

Avskaffandet av skatten på avfall innebär minskade skatteintäkter för staten på 290 miljoner kronor per år.

Effekter för aktörer som bedriver verksamhet på skattepliktiga anläggningar

Skattepliktiga anläggningar påverkas av förslaget. År 2026 omfattar det 105 verksamhetsutövare för skattepliktiga anläggningar som deklarerade skatt på avfall. Av dessa är ungefär en tredjedel kommuner. Om skatten tas bort bedöms verksamhetsutövarna på dessa anläggningar i viss utsträckning kunna sänka mottagningsavgifterna för de avfallsslag som de idag betalar skatt för.

Anläggningarna sorterar och behandlar avfall i syfte att minimera den mängd som deponeras. Vid ett borttagande av skatten skulle incitamenten för sortering kunna minska. Det finns dock andra styrmedel och incitament som motverkar denna effekt, såsom förbuden att deponera organiskt och brännbart avfall och kostnader förknippade med att fylla upp deponikapaciteten.

Ett borttagande av skatten bedöms framför allt medföra positiva effekter för dessa aktörer. Effekterna innebär minskade administrativa kostnader och regelförenkling för de skattskyldiga anläggningarna. Ett borttagande av skatten förbättrar även likviditeten genom att eliminera den upplåsning av ekonomiska resurser som uppstår mellan inbetalning och återbetalning.

Effekter för avfallsproducenter

Ett avskaffande av avfallsskatten kan påverka avfallsproducenter genom förändrade incitament att förebygga avfall, välja behandlingsmetod och använda avfall i konstruktioner. För avfall som redan omfattas av undantag eller avdrag bedöms dock inga direkta effekter uppstå, eftersom någon skatt i dag inte tas ut genom mottagningsavgifterna för dessa avfall.

Avfallsproducenter vars avfall nettobeskattas påverkas av förslaget. Under 2022 beskattades cirka 450 000 ton avfall efter att samtliga avdrag hade yrkats, vilket motsvarar cirka fyra procent av den totala mängden skattepliktigt avfall. Ett borttagande av skatten innebär lägre deponeringskostnader. Den potentiella kostnadsbesparingen uppskattas som högst till cirka 337 miljoner kronor, men väntas vara lägre i praktiken. Samtidigt minskar incitamenten att använda avfall i konstruktioner, vilket kan påverka efterfrågan mellan olika materialslag.

Om skatten på deponering tas bort påverkas relativpriset mellan deponering och alternativ behandling. Det saknas exakta uppgifter om vilket avfall som deponeras och som det betalas slutlig skatt för idag. Sannolikt utgörs en stor del av detta avfall av restmaterial som blir kvar efter utsortering som görs inne vid avfallsanläggningarna. Lägre mottagningsavgifter för deponering bedöms innebära att verksamheter i större utsträckning kan komma att välja deponering i stället för alternativ behandling. Om kostnaden för alternativ behandling i dag ligger nära kostnaden för deponering kan deponering, vid ett borttagande av skatten, bli det billigare alternativet och deponeringen därmed öka. Om däremot alternativ behandling även fortsättningsvis är billigare bedöms denna hantering bestå. I praktiken påverkas också valet av behandlingsmetod av tidigare investeringar. Om avfallsproducent redan har investerat i en alternativ behandling minskar risken för en återgång till deponering. Om den alternativa behandlingen däremot har höga rörliga kostnader kan lägre mottagningsavgifter för deponering skapa incitament att välja deponi. Valet av deponi som behandlingsmetod bedöms dock inte som sannolikt om alternativa behandlingsformer redan har etablerats.

Även om skatten på avfall tas bort och kostnaden för deponering därmed skulle minska finns det andra styrmedel och drivkrafter som innebär att avfallsproducenter inte kommer att sluta återvinna avfall och börja deponera i stället. Exempelvis omfattas stora mängder av det avfall som har styrts bort från deponering sedan skatten infördes numera av deponeringsförbud, vilket innebär att hanteringen av dessa avfall inte förväntas påverkas av att skatten tas bort. Andra styrmedel som avfallshierarkin och krav på utsortering och separat insamling förväntas bidra till att deponeringen inte ökar i någon större omfattning när skatten tas bort. Även verksamheternas eget hållbarhetsarbete förväntas bidra.

Effekter för miljön

Ett borttagande av skatten skulle sannolikt öka deponeringen i viss utsträckning, men det bedöms inte få några betydande negativa miljökonsekvenser. Dels beroende på att kraven i deponeringsförordningen och i tillstånden för deponier gör att miljöpåverkan från själva deponin är reglerad och miljökostnaderna därmed internaliserade. Dels beroende på att stora avfallsflöden som brännbart och organiskt avfall omfattas av deponeringsförbud. Vidare bedöms mycket av det avfall som i dag deponeras inte vara sådant avfall som på ett lämpligt och miljösäkert sätt bör hanteras på annat sätt än genom deponering, det lämpar sig till

exempel inte som ersättning för jungfruligt material, vilket innebär att ett borttagande av skatten inte heller bedöms påverka resurseffektiviteten i någon större utsträckning.

En del av förväntad ökning av deponerat avfall är sådant avfall som i dag redovisas som konstruktionsmaterial för att aktörer ska kunna göra avdrag från skatt. Stora delar av detta avfall ligger de facto på deponin redan idag antingen under eller ovanför tätskikt och en viss ökad deponering av detta avfall kommer därför inte att medföra några negativa konsekvenser för miljön.

2.2 Deponerat avfall bör följas upp

Skatteverkets och Naturvårdsverkets bedömning

Om skatten på avfall tas bort bör deponerade mängder avfall följas upp kontinuerligt av Naturvårdsverket i syfte att kunna identifiera oönskade trender och om deponering för något specifikt avfallsslag ökar på ett oväntat sätt. Uppföljningen görs lämpligen stegvis där man i ett första skede följer deponerade mängder utifrån officiell statistik. I händelse av att oönskade trender identifieras bör fördjupade analys eller utvärdering göras.

Motivering

Skatteverket och Naturvårdsverket bedömer att mängden deponerat avfall bör följas upp av Naturvårdsverket om skatten på avfall tas bort. Om skatten tas bort kan det leda till att deponering av vissa avfallsslag ökar. För att säkerställa att det inte sker en oönskad eller oväntad ökning av deponering bör deponerade mängder följas kontinuerligt.

Uppföljningen görs lämpligen stegvis och anpassas efter behov där man i ett första steg följer deponerade mängder avfall genom officiell statistik. Genom att följa deponerade mängder, dels totalt, dels per avfallsslag kan indikationer ges om det förekommer oroväckande trender för något avfallsslag. Beroende på vad en inledande uppföljning visar kan, vid behov, en fördjupad analys initieras i syfte att utreda och föreslå åtgärder för att styra bort specifika avfallsflöden från deponering.

Tillgång till statistik och data är en förutsättning för att uppföljning ska kunna göras korrekt. En uppföljning av deponerat avfall kan visa på förändringar i mängden deponerat avfall, men det kan vara svårt att visa på kausalitet med borttagandet av avfallsskatten.

Arbetet med att följa upp deponerade mängder avfall bedöms kunna göras inom ramen för Naturvårdsverkets ordinarie verksamhet, men myndighetens övriga prioriteringar behöver tas i beaktande. Eventuellt tillkommande resursbehov hanteras inom ramen för myndighetens kommande budgetunderlag.

2.3 Skatten på avfall bedöms inte styra effektivt

Skatteverkets och Naturvårdsverkets bedömning

Skatten på avfall, i dess nuvarande utformning, styr inte på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt i enlighet med avfallshierarkin. Mängden undantag och avdrag innebär att skatt betalas för en liten del av det avfall som deponeras.

Motivering

Skatten på avfall har bidragit till att uppfylla sitt ursprungliga syfte om att minska deponeringen. Mängden deponerat avfall (exklusive gruvavfall och rena jordar) har minskat avsevärt sedan skatten infördes. Samtidigt går det inte att isolera skattens effekt eftersom flera andra styrmedel infördes parallellt och den nedåtgående trenden inleddes redan före införandet av skatten. Sammantaget tyder utvecklingen på att skatten haft viss styrande effekt vid införandet men att mer riktade regleringar under åren varit mer träffsäkra för att minska deponeringen.

Skattens nuvarande utformning enligt en nettodeponimetod med ett flertal undantag och avdragsmöjligheter innebär att en endast fyra procent av de skattepliktiga avfallet faktiskt beskattas. Avdragen innebär att den effektiva skattebasen är snäv, vilket begränsar skattens styreffekt.

Mängden avdrag innebär också stora återbetalningsflöden och likviditetsbelastning för aktörer som driver en skattepliktig anläggning. Undantagen och avdragen skapar incitament att klassificera eller redovisa avfall felaktigt eller anpassa hanteringen för att minimera skatteuttaget, snarare än att välja den behandlingsmetod som är mest önskvärd ur miljösynpunkt.

En avfallsskatt skulle i teorin kunna skapa incitament för innovation och för att utveckla alternativ till deponering. Avdragsmöjligheterna minskar dock dessa incitament och riskerar i stället att skapa motsatta incitament och leda till teknisk inlåsning, där innovation och bättre lösningar uteblir.

2.4 Skatten på avfall bedöms ge ett litet bidrag till cirkulär ekonomi

Skatteverkets och Naturvårdsverkets bedömning

Skatten på avfall kan styra bort från deponering och uppåt i avfallshierarkin för de avfallsströmmar som omfattas. Den kan dock inte styra vilken behandling som ersätter deponering. Skatten påverkar i sin nuvarande utformning inte heller hur mycket avfall som uppkommer. Därmed ger skatten endast ett litet bidrag till omställningen till en cirkulär ekonomi.

Motivering

I den cirkulära ekonomin är produkter och material värdefulla. Resurserna behålls i samhället eller återförs till naturen på hållbart sätt och avfall uppstår i princip inte. Skatten på avfall kan endast styra bort från deponering och uppåt i avfallshierarkin, för de avfallsslag som slutligen beskattas, men skatten kan inte styra vilken avfallshantering som ersätter deponeringen. Därmed ger skatten endast ett litet bidrag till omställningen till cirkulär ekonomi. Det behövs styrmedel högre upp i värdekedjan för att effektivt styra de beslut som avgör hur mycket avfall som uppkommer, livslängd, återanvändbarhet och återvinningsbarhet genom val av design, produktionsmetoder och insatsämnen.

Skatten på avfall kan inte sägas utgöra ett hinder i absolut mening för cirkulära lösningar, men kan i vissa fall påverka lönsamheten och därmed investeringsviljan att utvinna mer resurser ur avfallet.

2.5 Nuvarande utformning av skatten bedöms i stort vara förenlig med EU:s statsstödsregler

Skatteverkets och Naturvårdsverkets bedömning

Undantagen i 3 § Lag (1999:673) om skatt på avfall bedöms ingå i systemets art och natur och är därmed att anse som förenliga med Europeiska kommissionens statsstödsbeslut den 25 maj 2004 (NN 161/2003).

Avdragen i 10 § Lag (1999:673) om skatt på avfall bedöms ingå i systemets art och natur och är därmed att anse som förenliga med Europeiska kommissionens statsstödsbeslut den 25 maj 2004 (NN 161/2003).

Skattebefrielsen för slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat samt för kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid i § 11 bedöms strida mot Europeiska kommissionens statsstödsbeslut den 25 maj 2004 (NN 161/2003). För övriga avfallsslag med skattebefrielse i § 11 saknas miljövänligare alternativ för avfallshantering och skattebefrielse för dessa anses därmed inte som statligt stöd.

Motivering

Undantagen i § 3 följer av skattesystemets art och natur, eftersom de enligt kommissionens statsstödsbeslut den 25 maj 2004 (NN 161/2003), i det följande Europeiska kommissionens statsstödsbeslut, syftar till att undvika beskattning av material som i realiteten inte utgör avfall eller inte deponeras till följd av nettodeponimetoden.

Avdragen i 10 § bedöms vara förenliga med Europeiska kommissionens statsstödsbeslut och är inte att anse som statligt stöd. Avdraget för avfall som förs ut ur anläggningen är en nödvändig följd av hur skatten är utformad. Avdragen för konstruktion och sluttäckning har ett tydligt syfte att nyttiggöra avfallet. Avdraget för drift är motiverat med att dessa material inte är avfall och därför inte ska beskattas.

Motiveringen till att skattebefrielse för slam från framställning av natriumfosfat, kalciumklorid och dikalciumfosfat bör upphöra är att produktionen av dessa produkter har upphört i Sverige. Det innebär att de förutsättningar som låg till grund för skattebefrielsen har förändrats och avdraget anses därmed inte längre vara förenligt med kommissionens statsstödsbeslut. Skattebefrielse för kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid bör upphöra eftersom ett bättre alternativ till omhändertagande av avfallet finns. Avdraget anses därmed inte längre vara förenligt med Europeiska kommissionens statsstödsbeslut.

För 22 av avdragen i 11 § i lagen om skatt på avfall är bedömningen att dessa inte är att anse som statligt stöd. För 13 av dessa avdrag motiveras skattebefrielsen med att samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande det vill säga alternativ till deponering saknas. För åtta av dessa

avdrag finns erfarenheter av alternativ till deponering för delar av avfallet. Skattebefrielsen för dessa avdrag motiveras med att det inte på ett standardiserat sätt går att separera de delar av avfallet som går att återvinna från de delar av avfallet där alternativ till deponering saknas.

Motiveringen till skattebefrielse för grönlutslam från kausticeringsprocesser inte anses som statligt stöd är att teknik för återvinning av detta avfallsslag inte bedöms vara kommersiellt tillgänglig i Sverige.

3 Uppdraget och dess genomförande

3.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 19 juni 2025 om att ge Skatteverket och Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn och analys av skatten på avfall (Fi2025/01415). Enligt uppdraget ska Skatteverket och Naturvårdsverket:

- Analysera om skatten på avfall i dess nuvarande utformning på ett verkningsfullt och samhällsekonomiskt effektivt sätt styr i enlighet med avfallshierarkin och bidrar till en omställning till cirkulär ekonomi. Analysen ska beakta avfallsskattens omfattning, skattesats och avdragsmöjligheter samt hur skattens miljöstyrande effekt samverkar med annan lagstiftning och tillsyn på området.
- Analysera och beskriva för vilka avfallsströmmar och förfaranden skatten på avfall på ett ändamålsenligt sätt bidrar till omställningen till en cirkulär ekonomi.
- Analysera om det finns erfarenheter i Sverige och inom EU med miljövänligare avfallshanteringsalternativ samt avfallsförebyggande åtgärder för de avfallsslag som idag omfattas av avfallsskattens undantag och avdrag eller om dessa undantag och avdrag fortfarande ingår i systemets art och natur och därför inte är att anse som statliga stöd i enlighet med Europeiska kommissionens statsstödsbeslut.
- Vid behov föreslå förändringar av avfallsskattens utformning.
- Beskriva konsekvenser av föreslagna ändringar och eventuella författningsförslag i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Det framgår också av uppdraget till myndigheterna att uppdraget inte utesluter att myndigheterna, om de ur miljöstyrningssynpunkt eller av samhällsekonomiska skäl bedömer det lämpligt, rekommenderar ett slopande av skatten.

Beslut om denna skrivelse har fattats av Skatteverkets generaldirektör Fredrik Rosengren den 22 juni 2026. Naturvårdsverkets ställföreträdande generaldirektör Maria Ohlman har fattat beslut om att ställa sig bakom skrivelsen den 18 juni 2026 (NV-25-031948).

3.2 Bakgrunden till uppdraget

Skatten på avfall infördes 2000, då med syftet att styra avfall bort från deponi mot mer miljövänligare behandlingsalternativ, det vill säga i enlighet med den nuvarande avfallshierarkin. Sedan skatten infördes har flera styrmedel tillkommit med helt eller delvis samma syfte som skatten och förutsättningarna för skatten som styrmedel har därmed förändrats sedan den infördes. Behov av översyn av skatten på avfall har lyfts av både myndigheter, flera statliga utredningar och av företrädare från branschen.

3.3 Avgränsningar

Skatteverket och Naturvårdsverket har utgått från skatten på avfall i dess nuvarande utformning. Analys och vidare utredning av andra styrmedel har inte gjorts inom ramen för det här uppdraget.

3.4 Genomförande av uppdraget

Uppdraget har genomförts i projektform gemensamt av Skatteverket och Naturvårdsverket. En styrgrupp har knutits till projektet bestående av enhetschefer från båda myndigheterna. I projektgruppen deltog från Skatteverket Sofia Tano (projektledare) och Maude Hasbi och från Naturvårdsverket Jennica Broman (projektledare), Tomas Chicote, Linda Hellblom, Jenny Håkansson, Katharina Krusell och John Lotoft. Sakkunniga medarbetare inom Skatteverket har bidragit till analysen.

En översyn av teknik- och kunskapsläget har genomförts av konsultbolaget Gunnar Fredriksson Miljöutredningar och Ecoloop på uppdrag av Naturvårdsverket (NV-25-031948). Syftet med studien var att få en samlad bild över teknik- och kunskapsläget för de avfallsslag som idag omfattas av undantag och avdrag enligt lagen (1999:673) om skatt på avfall. Utredningen omfattar även en internationell utblick av erfarenheter och motsvarande styrmedel i relevanta länder i EU. Slutrapporten från utredningen har bilagts i sin helhet i bilaga 2.

3.4.1 Extern samverkan

Under projektets gång har dialog och samverkan med externa aktörer genomförts vid ett flertal tillfällen. Syftet har bland annat varit att inhämta kunskap och olika intressenters perspektiv på skatten idag. De förslag som lämnas i denna skrivelse har inte remitterats innan regeringsuppdraget redovisas till Regeringskansliet.

Den 28 januari 2026 genomfördes ett dialogmöte med representanter från branschen i syfte att inhämta information och synpunkter från branschen. Inbjudan skickades till Avfall Sverige, Stena recycling, Skogsindustrierna, Jernkontoret, Teknikföretagen, Svemin, SBMI, IKEM och Svenskt näringsliv. Ett studiebesök genomfördes den 9 mars 2026 vid Blåbergets avfallsanläggning i Sundsvall.

18 aktörer som driver skattepliktiga anläggningar har under projektets gång kontaktats enligt urval som beskrivs i avsnitt 6.3. Syftet med dessa kontakter har varit att inhämta kunskap om deponerade avfallsflöden-/slag som det betalas slutlig skatt för idag samt företagens agerande i händelse av förändringar av skatten.

Utöver den samverkan som beskrivs ovan har bilaterala möten genomförts med olika aktörer i syfte att inhämta kunskap.

3.4.2 Ord och begrepp

Nettoskatt och slutlig skatt: I rapporten används begreppen nettoskatt och slutlig skatt. Begreppen används synonymt och avser fastställd skatt efter att alla avdrag har gjorts.

Avfallsproducent: Även begreppen avfallsproducent och avfallsinnehavare används i rapporten. Innebörden av dessa begrepp är de samma som i miljöbalken. Med avfallsproducent avses i miljöbalken (15 kap. 4 §) den som ger upphov till avfall (ursprunglig avfallsproducent) och den som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning. Grundregeln är att det är den ursprungliga avfallsproducenten som ansvarar för att avfallet behandlas i enlighet med avfallshierarkin

och ska stå för kostnaderna för att hantera avfallet (miljöbalken 15 kap, 11a §). När det gäller kommunalt avfall (bland annat avfall från hushåll) som inte omfattas av producentansvar, ansvarar kommunen för insamling och behandling av avfallet (15 kap 20 och 20 a §§ miljöbalken).

Avfallsinnehavare: En avfallsinnehavare är en avfallsproducent eller en fysisk eller juridisk person som har avfall i sin besittning (miljöbalken 15 kap. 5 §).

4 Från deponering till en cirkulär ekonomi

I följande kapitel beskrivs det mål och syfte som tillskrevs skatten på avfall när den infördes, samt den förflyttning som gjorts kring ambitionen om att styra mot en cirkulär ekonomi.

4.1 Deponering av avfall påverkar människor och miljön

Avfall uppstår till följd av konsumtion och produktion och kan utgöras av alla typer material, produkter och ämnen som finns i samhället, inklusive eventuella farliga ämnen som dessa innehåller. Avfall och avfallshantering påverkar både miljön och människors livskvalitet genom bland annat genom att ta mark i anspråk, buller, transporter, lukt och estetik samt utsläpp till luft, mark och vatten.

Idag är det framför allt äldre, nedlagda deponier, som utgör ett miljöproblem genom förorening av mark, grund- och ytvatten samt utsläpp av växthusgaser. På de deponier som är aktiva och används idag finns stränga krav på bland annat deponiernas underliggande barriär, bottentätning, avslutande täckning och på uppsamling av lakvatten. Kraven skiljer sig åt beroende på vilken typ av deponi och därmed vilken typ av avfall som deponeras. Kraven är högst för deponier där farligt avfall deponeras, och lägre för deponier där icke-farligt respektive inert avfall⁶ deponeras. Dessutom har nya och förbättrade tekniker för att rena utsläppen från deponierna utvecklats och införts. Sammantaget med tillkommande regelverk gör detta att miljöpåverkan från en deponi i dag generellt är lägre än vad den var när skatten på avfall infördes.

Tidigare har utsläpp av växthusgaser från deponier varit ett betydande problem. Mängden växthusgaser som genereras från en deponi beror i stor utsträckning på hur mycket organiskt material som deponeras. Eftersom det sedan drygt 20 år tillbaka är förbjudet att deponera organiskt avfall i Sverige⁷, bedöms utsläppen av växthusgaser från deponier framför allt vara ett problem till följd av tidigare deponering. Förbudet mot att deponera organiskt material tillsammans med arbete för att minska utsläppen från äldre deponier har gjort att växthusgasutsläpp från deponier minskat med 85 procent mellan åren 2005–2024.⁸

I dag ger deponeringen i Sverige framför allt upphov till utlakning av de farliga ämnen som finns i det avfall som deponeras. Det omfattar bland annat utlakning av tungmetaller, PFAS (per- och polyfluorerade alkylsubstanser) och PAH:er (polycykliska aromatiska kolväten). Eftersom deponier i Sverige i stor utsträckning är lokaliserade på platser där alternativkostnaden för marken är relativt låg så förväntas ianspråktagande av mark inte utgöra någon större negativ påverkan. Det faktum att deponin endast utgör en liten del av en större anläggning innebär att deponeringen utgör en relativt liten andel av den totala negativa påverkan från anläggningen, exempelvis i form av transporter, buller och lukt. De negativa

⁶ Inert avfall definieras i deponeringsförrordningen (2001:512) som avfall som 1. inte genomgår några väsentliga fysikaliska, kemiska eller biologiska förändringar, löses upp, brinner eller reagerar fysikaliskt eller kemiskt på något annat sätt 2. inte bryts ned biologiskt eller inverkar på andra material som det kommer i kontakt med på ett sätt som kan orsaka skador på miljön eller människors hälsa, och 3. har en total lakbarhet, ett totalt föroreningsinnehåll och en ekotoxicitet hos lakvattnet som är obetydlig och inte äventyrar kvaliteten på yt- eller grundvatten.

⁷ Länsstyrelsen kan ge dispens från förbudet, antalet dispenser minskar. Exempel på avfallslag som deponeras med dispens är latrin och fluff från fragmenteringsanläggningar.

⁸ Naturvårdsverket (2025a).

konsekvenserna på estetik och landskapet uppstår främst när deponin är aktiv. När deponin sluttäcks ska det ske med anpassning till det omgivande landskapet.

Förutom att deponierna kan ge upphov till direkt miljöpåverkan innebär deponering i vissa fall även att användbara resurser tas ur kretsloppet (i alla fall under en tid). Att resurser deponeras i stället för att återvinnas innebär att uttaget av primära resurser blir högre än vad det hade behövt vara. Uttag av primära råvaror medför negativ miljöpåverkan bland annat i form av utsläpp, påverkan på biologisk mångfald och påverkan på landskapet. Uttag av icke-förnyelsebara resurser påverkar även kommande generationers möjlighet att tillgodose sina behov.

4.2 Målet har ändrats - från minskad deponering mot en mer cirkulär ekonomi

I juli 1993 tillsattes en utredare för att utreda bland annat beskattning av avfall. En skatt på deponering föreslogs i utredningen En avfallsfri framtid (SOU 1994:114)⁹ med syfte att minska avfallsproduktionen och samtidigt styra det avfall som ändå uppstod bort från deponering och mot ökad användning av avfallet. Med utgångspunkt i detta förslag tillsattes ytterligare en utredning som 1996 lämnade över det förslag som sedan infördes som den nuvarande skatten på avfall. Förslaget som lämnades över i betänkandet Skatt på avfall (SOU 1996:139)¹⁰ hade det uttalade syftet att minska mängden avfall som deponeras. Den föreslagna skattesatsen på 250 kronor per ton avfall, tillsammans med övriga styrmedel på området, förväntades leda till att mängden avfall som deponerades skulle halveras inom 8–10 år. Den föreslagna nivån på skatten sattes bland annat utifrån kostnaden för att förbränna avfall.

Utredningens förslag togs vidare genom regeringens proposition Lag om skatt på avfall 1998/99:84.¹¹ I propositionen angavs att syftet med skatten var att öka incitamenten för att avfall ska behandlas på ett från miljö- och naturresssynpunkt bättre sätt, det vill säga i stället för att deponera skulle skatten göra det mer lönsamt att behandla avfall högre upp i avfallshierarkin. Enligt propositionen borde skatten även bidra till att avfallsmängderna på sikt minskade. Skatten skulle omfatta både konventionellt avfall samt industrins branschspecifika avfall (även om vissa specifika avfallsslag var skattebefriade). Även i propositionen föreslogs nivån på skatten vara 250 kronor per ton avfall och målet var att skatten ska bidra till att halvera mängden konventionellt avfall som deponerades till år 2005. Vid 1994 uppskattades att det deponerades 4,5 miljoner ton hushållsavfall och annat konventionellt¹² avfall. Utöver detta uppskattades att det deponerades cirka 3,5 miljoner ton branschspecifikt avfall år 1995.¹³

⁹ SOU 1994:114.

¹⁰ SOU 1996:139a.

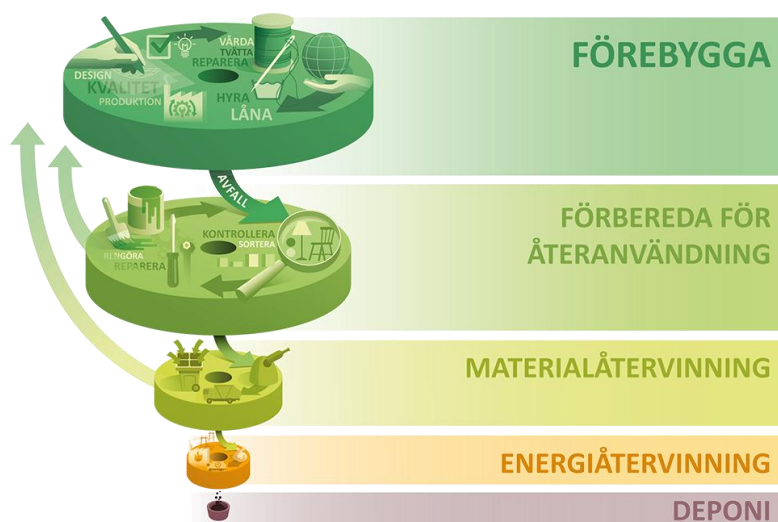
¹¹ Prop. 1998/99:84.

¹² Med konventionellt avfall avsågs hushållsavfall, park- och trädgårdsavfall, bygg och rivningsavfall (rena jord- och schaktmassor ingår inte), avfall från energiutvinning, kommunalt avloppsslam, industriellt avloppsslam samt ej branschspecifikt avfall (t.ex. förpackningar, städsopor och rivningsmaterial).

¹³ SOU 1996:139b.

Syftet med skatten när den infördes var därmed uttryckligen att styra avfall bort från deponi mot andra sätt att behandla avfall som innebar minskad miljöpåverkan samt att resurserna i avfallet tillvaratogs på ett bättre sätt. I dagsläget deponeras ungefär 1,4 miljoner ton av det avfall som i dag till stor del motsvaras av det som tidigare benämndes konventionellt avfall (se avsnitt 6.2.2). Av det kommunala avfallet deponeras mindre än en procent idag.¹⁴ Målet om att halvera deponeringen av det som vid skattens införande kallades konventionellt avfall har med andra ord uppnåtts med god marginal tack vare de styrmedel som har införts.

Sedan skatten infördes år 2000 har synen på avfall i viss mån förändrats. Avfallshierarkin från EU:s avfallsdirektiv (2008/98/EG), som illustreras i figur 1, infördes i miljöbalken 2016 (15 kap. 10 §). Enligt avfallshierarkin ska avfall först och främst förebyggas. När avfall ändå uppstår ska det i första hand förberedas för återanvändning, i andra hand materialåtervinnas, i tredje hand återvinnas på annat sätt och i sista hand bortskaffas, där deponering är en behandlingsmetod för bortskaffande av avfall. Ordningen gäller under förutsättning att det är miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt.¹⁵ Vissa avfallsslag behöver fortfarande deponeras eftersom det i dag saknas bättre alternativ.



Figur 1: Avfallshierarkin Studio Flygars/Naturvårdsverket. Det näst sista steget "Energiåtervinning" inkluderar även annan återvinning som inte är materialåtervinning, som tex. användning av avfall i anläggningsändamål.

I uppdraget till Skatteverket och Naturvårdsverket framgår att effektiv resursanvändning och omställningen till en cirkulär ekonomi är viktiga aspekter som ska vägas in i analysen av avfallsskatten. Det kan uppfattas som att det i dag finns andra förväntningar på vad en skatt på avfall som deponeras kan styra mot än vad syftet med skatten var när den infördes.

Det finns i dag en tydlig ambition både från EU och i Sverige att styra mot en cirkulär ekonomi. Detta framgår genom bland annat EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi¹⁶, den

¹⁴ Statistikdatabasen (2004–2008) och (2010–2022), Naturvårdsverket (2004–2022). Data bearbetad av SMED/IVL 2026.

¹⁵ Naturvårdsverket (2024), s.17.

¹⁶ Europeiska kommissionen (2020).

kommande akten om cirkulär ekonomi¹⁷ som väntas under 2026, regeringens strategi för omställningen till en cirkulär ekonomi i Sverige¹⁸ samt det av riksdagens beslutade generationsmålet¹⁹ inom miljömålssystemet. Enligt regeringens strategi är det centrala målet med cirkulär ekonomi att spara naturresurser genom att råvaror används på ett effektivt och hållbart sätt. I den cirkulära ekonomin är produkter och material värdefulla, resurserna behålls i samhället eller återförs till naturen på ett hållbart sätt och avfall uppstår i princip inte. En cirkulär ekonomi handlar även om att material och ämnen som vi inte vill ska cirkulera i samhället fasas ut från kretsloppet. I stället för att fokusera på att *mindre mängder* ska hamna på deponi, är det därför i dag viktigare att säkerställa att *rätt* avfall hamnar på deponi. Även generationsmålet pekar ut riktningen mot giftfria kretslopp och minskad användning av primära resurser. Två av generationsmålets sju strecksatser som beslutades 2010 lyder ”Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen” och ”En god hushållning sker med naturresurserna”.

För att minska avfallsmängderna, för att det avfall som uppstår ska behandlas högre upp i avfallshierarkin och för att bidra till en omställning till cirkulär ekonomi behöver material användas i stället för att bli avfall. Efterfrågan på återvunnet material behöver öka, samtidigt som nytt material efterfrågas i mindre utsträckning. En grundregel för miljöpolitisk styrning är att styrmedel bör sättas in så nära problemkällan som möjligt. För att styra mot en mer cirkulär ekonomi och högre upp i avfallshierarkin behövs därför framför allt styrning högre upp i värdekedjan.

¹⁷ Europeiska kommissionen (2026).

¹⁸ Regeringskansliet (2020).

¹⁹ Prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 20, s.16.

5 Gällande rätt och styrmedel på avfallsområdet

I detta kapitel beskrivs den delen av gällande rätt på avfallsområdet som styr bort från, eller på annat sätt reglerar, deponering av avfall. Kapitlet innehåller bland annat en beskrivning av lagen om skatt på avfall och en beskrivning av andra styrmedel och lagstiftning på avfallsområdet som påverkar deponering av avfall. I avsnitt 5.3 beskrivs den tillsyn och kontroll som görs av miljö- respektive skattelagstiftningen.

5.1 Lagen om skatt på avfall infördes år 2000

Skatt på avfall regleras genom lag (1999:673) om skatt på avfall (nedan lagen om skatt på avfall) som trädde i kraft den 1 januari 2000. Syftet med skatten när den infördes var att styra avfall bort från deponi mot mer miljövänligare behandlingsalternativ, det vill säga i enlighet med den nuvarande avfallshierarkin, se kapitel 4.

Skatt på avfall ska deklarerars för avfall som förs in eller uppkommer på en anläggning som är skattepliktig. Enligt lagen om skatt på avfall omfattas två typer av anläggningar av skatteplikt: dels avfallsanläggningar, dels anläggningar där den huvudsakliga verksamheten inte utgörs av avfallshantering. Avfallsanläggningar där avfall hanteras, men inte deponeras, är dock inte skattepliktiga. Olika typer av avfallsanläggningar och deponier beskrivs vidare i kapitel 6. För båda typerna gäller att anläggningen är skattepliktig om mer än 50 ton avfall per år deponeras eller förvaras under längre tid än tre år, samt när farligt avfall deponeras eller förvaras längre tid än tre år. Vid en avfallsanläggning betalas skatt för avfall som förs in till anläggningen medan det vid en anläggning som i huvudsak bedriver annan verksamhet betalas skatt för avfall som uppstår inom anläggningen.²⁰ Det finns ingen direkt koppling mellan miljötillstånd för deponering och skattskyldighet för avfallsskatt.

Skatten är en så kallad platt skatt, det vill säga skattesatsen är densamma oavsett avfallsslag som deponeras. Nivån på skatten räknas upp med prisutvecklingen varje år och uppgår till 750 kronor per ton avfall 2026. Huvudregeln för att bestämma avfallets vikt är genom vägning.

Lagen om skatt på avfall är utformad enligt en nettodeponimetod. Det innebär att skatt ska betalas för allt avfall som förs in till, eller som uppkommer på, en skattepliktig anläggning. Den skattskyldige kan sedan göra avdrag, exempelvis för avfall som används för drift av anläggningen eller konstruktionsarbeten inne på anläggningen. Avdrag medges även för vissa avfallsslag från industriella processer. Avdragsmöjligheterna framgår av 10 och 11 §§ i lagen om skatt på avfall och görs på avfall som tagits upp till beskattning i deklarationen. Utgångspunkten för skattefrihet är enligt propositionen 1998/99:84 att det för de undantagna avfallsslagen ”under överskådlig tid inte finns några miljömässigt acceptabla alternativ till deponering och att möjligheterna att minska avfallsmängderna genom processförändringar, val av råvara etcetera är avsevärt begränsade”. I propositionen 1998/99:84 avser regeringen att noga följa avfallshanteringens utveckling och kontinuerligt pröva förutsättningarna för skattebefrielse.²¹ Den kompletta listan på avdragen finns i

²⁰ Lag (1999:673) om skatt på avfall, § 1.

²¹ Prop. 1998/99:84.

tabell 4 i kapitel 9.

Avdragsmöjligheterna gör att tidpunkten för beskattning av avfallet kan inträffa före yrkandet av avdragen. Innebörden av detta är att anläggningarna kan behöva ligga ut med skatteinbetalningar under en viss tidsperiod.

Vissa typer av anläggningar samt vissa avfallsslag och behandlingsmetoder är helt undantagna skatteplikten enligt 3 § och 6 § i lagen om skatt på avfall (1999:673). Anläggningar som inte anses leda till negativa miljökonsekvenser eller som omfattas av annan lagstiftning är undantagen från skatteplikt.²²

Skatteplikten enligt lagen om skatt på avfall gäller enligt 3 § inte för anläggningar där deponering sker av enbart:

- 1) ett eller flera av följande avfallsslag
 - a) jord, grus, sand, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten
 - b) bergrester från gruvindustriell verksamhet
 - c) avfallssand från gruvindustriell verksamhet och avfall från vattenrening vid sådan verksamhet samt järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet
- 2) radioaktivt avfall
- 3) vattenverkslam i slambassäng
- 4) flytande avfall i vassbädd.

Undantaget om avfall från vattenrening vid gruvindustriell verksamhet samt järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet gäller endast om avfallet deponeras tillsammans med avfallssanden.

Vidare är följande avfallstyper undantagna avfallsskatt enligt 6 §

- 1) material som är avsett att användas för driften av en avfallsanläggning eller som förs in till en sådan anläggning utan direkt samband med avfallshantering
- 2) avfall som är avsett att inom en anläggning
 - a) behandlas genom kompostering eller reaktorbaserad rötning,
 - b) förbrännas,
 - c) användas för tillverkning av fast lagringsbart bränsle,
 - d) avvattnas,
 - e) renas, under förutsättning att avfallet är flytande
- 3) flytande avfall som inom en anläggning är avsett att behandlas i vassbädd.

De tre sista punkterna (2d, 2e och 3) gäller endast om vattnet som avgår från behandlingen inte deponeras inom anläggningen. Skatt ska dock betalas för rester som uppkommer vid behandlingsformerna i punkt 2 ovan.

²² Lag (1999:673) om skatt på avfall, § 3.

5.2 Andra styrmedel som styr bort från eller reglerar deponering

I följande avsnitt beskrivs hur miljöpåverkan från deponierna regleras samt övriga styrmedel som på olika sätt reglerar eller påverkar deponering.

5.2.1 Reglering av miljöpåverkan från deponier

Miljöpåverkan från deponier regleras i en individuell tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken för att säkerställa ett godtagbart skydd för människors hälsa och miljön. Mark- och miljödomstolarna eller miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelsen ger tillstånd till deponier eftersom de klassas som miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen eller de kommunala miljönämnderna bedriver tillsyn för att säkerställa att lagar och tillståndsvillkor följs.

Efter att skatten på avfall infördes har miljökraven på deponierna skärpts genom förordningen (2001:512) om deponering av avfall (deponeringsförordningen) som genomför EU-direktivet om deponering av avfall (1999/31/EG) (deponeringsdirektivet) i svensk rätt samt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall (mottagningsföreskrifterna). I deponeringsdirektivet finns ett mål om att högst tio procent av det kommunala avfallet får deponeras 2035.

Deponeringsförordningen reglerar miljöpåverkan från deponier. Den ställer bland annat krav på geologisk barriär, botten tätning och sluttäckning för olika typer av deponier, med stigande krav beroende på avfallets farlighet. Vidare regleras även lokalisering och utformning av deponier, deponigashantering, provtagning och mätning, sluttäckning och efterbehandling av deponier i deponeringsförordningen. För deponier som fanns eller som omfattades av tillstånd den 16 juli 2001 skulle verksamhetsutövarna senast den 1 juli 2002 ge in en plan för anpassning eller avslutning av deponin till tillsynsmyndigheten. Planen skulle visa hur deponin uppfyllde kraven enligt deponeringsförordningen, för att antingen drivas vidare eller avslutas och skulle godkännas av tillsynsmyndigheterna.

Deponeringsförordningen pekar också ut specifikt avfall som inte får deponeras däribland organiskt avfall och brännbart avfall. Förbuden mot att deponera dessa två avfallsslag har på ett effektivt sätt styrt bort stora mängder avfall från deponi och har bidragit till att utsläppen av växthusgaser från deponering har minskat med 85 procent mellan åren 2005–2024.²³

Mottagningsföreskrifter innehåller bland annat bestämmelser om kriterier och förfaranden vid mottagning av avfall till deponier, provtagning, mätning, provtagningsmetoder samt bestämmelser om insamling och omhändertagande av deponigas.

Gällande regelverk och krav som ställs på anläggningarna påverkar kostnaden för att lämna avfall för deponering genom de så kallade mottagningsavgifterna. Dessa beskrivs vidare i avsnitt 6.1.1.

²³ Naturvårdsverket (2025a).

5.2.2 Övriga styrmedel som styr bort från deponering

Nedan beskrivs styrmedel som antingen syftar till att reglera eller styra bort avfall från deponier.

Miljöbalken

15 kap. i miljöbalken reglerar avfallshantering. Här finns till exempel avfallshierarkin föreskriven i 10 §. En bestämmelse om skyldighet att vidta avfallsförebyggande åtgärder finns i 2 kap. 5 §.

Enligt 10 § ska den som är ansvarig för att avfall blir behandlat se till att det

1. återvinns genom att det förbereds för återanvändning,
2. materialåtervinns, om det är lämpligare än 1,
3. återvinns på annat sätt, om det är lämpligare än 1 och 2, eller
4. bortskaffas, om det är lämpligare än 1–3.

Den behandling av avfallet som bäst skyddar människors hälsa och miljön som helhet ska anses som lämpligast, om behandlingen inte är orimlig.²⁴ Deponering utgör för vissa avfallsslag den behandling som bäst skyddar människors hälsa och miljö.

Ändringar i miljöbalken

Riksdagen har godkänt regeringens proposition 2025/26:108, Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning, där det föreslås ändringar i syfte att minska mängden avfall och öka återvinningen, vilket i sin tur kommer att minska deponering.²⁵ De förändringar som bedöms vara mest relevanta för det här uppdraget är de som gäller avfallshierarkin, nya regler för hantering av schaktmassor och ändringar för att öka utsorteringen och materialåtervinningen av kommunalt avfall.

Det har gjorts ändringar i miljöbalken för att tydligare reglera tillämpningen av avfallshierarkin. Det blir tydligare att avfallshierarkin ska tillämpas och vem som bär ansvar för att så görs. Vidare kommer tillsynsmyndigheter att kunna kräva att de ansvariga visar och motiverar varför en viss behandlingsmetod har valts.

Vad gäller schaktmassor så innebär ändringarna att icke förorenade schaktmassor i vissa fall ska undantas från avfallslagstiftningen. Undantaget gäller om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd, för byggnads- eller anläggningsändamål, på den plats där arbetena utfördes samt på ett sätt som inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön. Förslagen är i linje med Naturvårdsverkets bedömningar i regeringsuppdraget Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.²⁶ I och med att ändringen innebär att sådana massor undantas från avfallslagstiftning kommer det inte längre behöva prövas om det finns ett uttalat anläggningssyfte vid uppläggning av sådana massor. Det kommer även innebära att det inte krävs något tillstånd för deponering av sådana massor på platsen där de

²⁴ Lag (2020:601) om ändring i miljöbalken.

²⁵ Bet. 2025/26:MJU19.

²⁶ Naturvårdsverket (2022).

uppkommer. Kravet på tillstånd vid uppläggning genom deponiförordningen (2001:512) respektive miljöprövningsförordningen (2023:251) har inneburit ett incitament för att rena massor behövt föras bort från platsen där de uppkommit till en deponi med tillstånd. De nya bestämmelserna kommer att träda i kraft den 1 juli 2026.

Avfallsförordningen

Avfallsförordningen (2020:614) trädde i kraft 2002 och ändrades senast 2026-03-17. Införandet och revideringar av avfallsförordningen innebär att flera regler har justerats eller skärpts sedan skatten på avfall infördes.

Avfallsförordningen anger hur avfall ska hanteras i hela kedjan, från det att det uppstår till dess att det behandlas eller slutligt tas om hand. Förordningen bygger på bestämmelser i miljöbalken och anpassar svensk lagstiftning till EU:s avfallsregler, framför allt avfallsdirektivet 2008/98/EG.

Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om hur avfall ska klassificeras, vilket är avgörande för hur det ska hanteras vidare, samt krav på att olika typer av avfall ska sorteras ut och samlas in separat. Detta gäller exempelvis farligt avfall, bygg- och rivningsavfall och andra fraktioner som behöver särskild hantering för att inte orsaka skador eller för att möjliggöra återvinning.

Producentansvar

Producentansvar innebär att aktörer som tillhandhåller vissa produkter i Sverige ska betala för och/eller ansvara för att produkten tas om hand när den blir avfall. Ansvar är större inom producentansvaren för vissa produkter där producenten kan vara ansvarig för produkternas hela livscykel. Producentansvaren regleras genom olika EU-direktiv, EU-förordningar och svenska förordningar. Inom de producentansvar där producenten har ett större ansvar, exempelvis batterier, elutrustning och fordon, finns det mål för insamling och materialåtervinning och inom dessa producentansvar finns det därmed viss möjlighet att avfall styrs bort från deponering.

Avfallstransportförordningen

Gränsöverskridande transporter av avfall regleras i EU förordning om transport av avfall²⁷ som gäller direkt i alla medlemsländer. Viss kompletterande lagstiftning har genomförts i avfallsförordningens åttonde kapitel. Export av avfall från, och import av avfall till, Sverige kräver godkännande av Naturvårdsverket. I nuläget finns inga mål eller åtgärder i nationell lagstiftning eller i Sveriges nationella avfallsplan som preciserar att import av avfall för bortskaffande (där deponering ingår) ska hanteras på särskilt sätt. Det innebär att Sverige inte kan använda närhets- och självförsörjningsprincipen enligt avfallsdirektivet som grund för att inte godkänna ansökningar om import av avfall för deponering.

²⁷ Den nya förordningen om transport av avfall (EU 2024/1157) har trätt i kraft, men de flesta artiklarna ska tillämpas först från 21 maj 2026 och vissa ännu senare än så. Fram till dess att de nya bestämmelserna börjar tillämpas gäller bestämmelserna i den tidigare förordningen om transport av avfall (1013/2006/EG).

5.3 Tillsyn och kontroll

5.3.1 Skatteverket kontrollerar skattens efterlevnad

Beskattning av avfall som deponeras bygger på att det går att definiera vad som är deponering av avfall och vad som inte är det. Avfall som har ett användningsområde, till exempel konstruktionsarbeten av olika slag, anses ha nyttiggjorts och därmed inte deponerats. Gränsdragningen mellan avfall som nyttiggjorts och avfall som deponerats kan vara svår att bedöma i Skatteverkets kontroll.

Revisioner och skrivbordsutredningar av avfallsskatt har visat att det är svårt att kontrollera och bedöma om vissa avdrag, till exempel avdrag för konstruktioner, förorenad jord och vissa branschspecifika avdrag, är rimliga och att avdragen endast avser sådant specifikt avfall som ger rätt till avdrag. Det finns risk att avfall redovisas felaktigt med syfte att avdrag ska kunna göras.

I sitt kontrollarbete är Skatteverket beroende av andra aktörer, till exempel tillsynsmyndigheter, för att få information och underlag för bedömningar som kan läggas till grund för beskattningen. Om det finns hinder för att få tillgång till sådana uppgifter påverkar det Skatteverkets möjligheter att agera inom tillsynen av avfallsskatten vilket i sin tur kan påverka hur aktörerna upplever konsekvenserna av att inte följa skattereglerna.

En annan utmaning med att säkerställa att rätt skatt betalas är att enheterna som används för beskattning och för olika typer av konstruktioner skiljer sig åt. Beskattningen utgår från avfallsmängder i ton medan till exempel sluttäckningsplaner eller villkor i miljötillstånd sällan uttrycks som specifika avfallsmängder utan oftare som funktioner eller nivåer. Det kan exempelvis gälla anläggningens dränering, avrinning eller topografi. Om det är alltför svårt eller osäkert (praktiskt eller teoretiskt) att omvandla sådant underlag till avfallsmängder, så påverkas även Skatteverkets möjligheter att bedöma om avdragen i deklarationerna är rimliga.

5.3.2 Miljötillsyn utförs av länsstyrelserna och kommunerna

Deponering av avfall utgör miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken och definieras i 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251). Deponier som tar emot mer än 100 000 ton icke-farligt avfall eller 10 000 ton farligt avfall per år prövas av mark- och miljödomstolarna och de övriga av miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelsen. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden att deponera organiskt avfall eller brännbart avfall.

Länsstyrelsen eller de kommunala miljönämnderna utför miljötillsynen för att säkerställa att verksamheterna uppfyller kraven i miljötillstånden samt andra krav som följer av miljöbalken med tillhörande förordningar och föreskrifter. När det gäller kontroll av mängden konstruktionsmaterial gör tillsynsmyndigheterna ofta bara grova rimlighetsbedömningar för att säkerställa att mängden avfall motsvarar konstruktionsbehovet. Sådant bedömning sker ofta i samband med anmälningsärenden.

6 Deponier, statistik och deponering

I följande kapitel beskrivs delar av avfallsområdet exempelvis deponier, hantering och behandling av avfall samt statistik.

6.1 Antalet deponier och deponikapacitet

Deponeringsförordningen delar in deponier i tre olika klasser: deponi för inert avfall, deponi för icke-farligt avfall och deponi för farligt avfall. Det finns deponier som tar emot kommunalt avfall och avfall från andra verksamheter. Det finns även så kallade interna upplag, där en avfallproducent själv deponerar avfall på produktionsplatsen, exempelvis deponier för avfall från skogsindustrin eller stålindustrin. Det finns också äldre nedlagda deponier som inte längre tar emot något avfall. Det är bara anläggningar som fortfarande tar emot och deponerar avfall som är skattepliktiga. Den klassificering av deponier som görs inom avfalls- och miljölagstiftningen följer inte den indelningen av skattepliktiga anläggningar som görs i lagen om skatt på avfall.

Under 2023 fanns det 242 deponier i drift i Sverige, varav 22 deponier för farligt avfall, 144 deponier för icke-farligt avfall och 76 deponier för inert avfall.²⁸ 45 procent av dessa var skattepliktiga anläggningar.²⁹

Det saknas samlad information om hur kapaciteten för deponering ser ut i Sverige. Klart är dock att flertalet deponier har en kvarstående kapacitet som räcker i flera decennier framåt givet att deponeringen fortsätter i samma takt som i dag. För kommunala deponier har det beräknats att anläggningarna årligen fyller upp ungefär 1,3 procent (medianvärde) av den kvarvarande kapaciteten. Den framtida möjligheten att använda avfallsslag som bottenaskor och jordar för konstruktionsändamål förväntas påverka i vilken hastighet nuvarande deponeringskapacitet minskar.³⁰

Även om den nationella deponeringskapaciteten ser god ut kan det förekomma stora regionala skillnader. Det har vid dialoger med branschaktörer vid flera tillfällen lyfts att deponeringskapaciteten är begränsad och att endast sådant avfall som verkligen måste deponeras får deponeras för att spara på kapaciteten.

Deponeringskapaciteten kan även skilja sig åt för olika typer av avfall. När det gäller exempelvis farligt avfall är den svenska marknaden relativt liten. Det finns alltså ett begränsat antal behandlingsanläggningar och kapaciteten för att ta hand om vissa farliga avfall finns bara på enstaka platser i landet. Många anläggningar är dessutom antingen specialiserade på en särskild typ av farligt avfall eller en viss metod. Deponering i speciellt utformade deponier sker framför allt av avfallsslag där behandling är svår eller mycket kostsam att genomföra, till exempel askor, slagg eller förorenade massor med blandföroreningar. Enligt de mottagningskriterier som gäller får inte avfallet överskrida vissa

²⁸ Naturvårdsverket (2024).

²⁹ Uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas.

³⁰ Naturvårdsverket (2024), s.118.

gränsvärden vad gäller särskilda ämnen vilket innebär att avfall kan behöva behandlas innan deponering.³¹

6.1.1 Kraven på deponier speglas i mottagningsavgifterna

När avfall kommer in på en avfallsanläggning vägs det och en mottagningsavgift betalas av avfallsproducenten. Avgiften skiljer sig åt beroende på avfallsslag och anläggning. Det vanligaste är att anläggningarna har listpriser för mottagning av olika avfallsslag även om andra priser förekommer genom avtal med till exempel återkommande avfallslämnare.

Avgiften för att lämna avfall för deponering beror bland annat på vilken behandling ett avfall ska genomgå innan deponering, om det är möjligt att göra skatteavdrag, och kostnader för fondering av pengar för framtida sluttäckning, lakvattenhantering och andra skyddsåtgärder.³² Kostnader för att uppfylla kraven i deponeringsförordningen och i de individuella tillstånden får därmed genomslag på mottagningsavgifterna och fördyrar deponering. Regleringarna har fått genomslag i form av differentierade mottagningsavgifter där högre avgifter tas ut vid deponering av avfall som kräver mer omfattande skyddsåtgärder.

Det finns inga samlade uppgifter om vad det kostar att lämna avfall för deponering, det är en konkurrensutsatt marknad där varje anläggning sätter sina egna priser. Enligt uppgifter från Avfall Sverige³³ har avgifterna som kommunerna betalar för deponering ökat från 800 kronor per ton avfall 2010 till drygt 1 300 kronor per ton avfall 2024.³⁴ Enligt uppgifter från branschen kostar det i dag i storleksordningen 1 500–2 000 kronor per ton att lämna avfall som ska deponeras eller som är blandat och ska sorteras innan en mindre andel går till deponi. Priset omfattar då både behandlingskostnaden och eventuell skatt på avfall. Aktörerna lyfte vid dialogmötet den 28 januari 2026 att avfallsskatten inte fullt ut kan övervältras på mottagningsavgifterna till följd av bland annat konkurrens med anläggningar som kan använda avfall i konstruktioner och därmed göra skatteavdrag. För blandade avfallsslag brukar en uppskattning göras av hur stor andel som i slutändan kommer att hamna på deponi för att beräkna hur mycket skatt som kommer att behöva betalas och därmed vilket pris som ska sättas.³⁵ Tidigare förekom det i större utsträckning att vissa transporter gick direkt till deponin om avfallslämnaren uppgav att det var avfall som skulle deponeras, men nu är det vanligare att sådana lass sorteras ytterligare vid anläggningarna för att öka återvinningen och minimera mängden avfall som deponeras.

6.1.2 Avfallsinnehavaren ansvarar för att klassificera sitt avfall

Avfall delas generellt in som farligt eller icke-farligt avfall. Reglerna för hur klassificeringen av avfall går till är gemensam inom EU. I Sverige regleras processen att klassificera ett avfall

³¹ Naturvårdsverket (2024), s.108.

³² Krav på att ställa säkerhet och att ta betalt för samtliga kostnader som rör verksamheter som bedriver deponering finns i 15 kap. 35–36 §§ miljöbalken och har sitt ursprung i deponeringsdirektivet.

³³ Avfall Sverige (2025b), s. 39.

³⁴ Uppdaterade siffror förväntas när Svensk Avfallshantering 2025 publiceras.

³⁵ Samtal med företrädare för Ragn-Sells 2025-10-20 och SRV Återvinning 2025-10-24.

i 2 kap. avfallsförordningen (2020:614).³⁶ Det är avfallsinnehavaren som ansvarar för klassificeringen av avfallet.

Klassificeringen utgör grunden för att avfallet tas om hand på ett säkert sätt och att risker vid transport, sortering, lagring och behandling undviks. Klassificeringen styr också om verksamheten behöver tillstånd för att behandla en viss typ av avfall eller vilken typ av deponi som gäller vid deponering.

Även om ett avfall inte klassificeras som farligt avfall så kan avfallet ändå medföra risker för människors hälsa och miljön vid felaktig hantering. En klassificering som icke-farligt avfall innebär till exempel inte att avfallet är fritt från farliga ämnen, bara att de ligger under vissa nivåer.

6.2 Avfallsstatistik

6.2.1 Tillgängliga data

Officiell statistik över totala mängder deponerat avfall finns från och med 2004. Det finns data över deponerat kommunalt avfall (hushållsavfall) sammanställt av nuvarande Avfall Sverige (tidigare RVF³⁷) från mitten av 90-talet. 2022 är det senaste året som SCB har publicerat officiell avfallsstatistik.³⁸ För 2022 är det dock flera poster som omfattas av statistiksekretess som gör att den totala mängden deponerat avfall inte kan publiceras.

SCB publicerar statistik över behandlat avfall, däribland total mängd deponerat avfall. I den statistiken görs ingen skillnad på skattepliktigt avfall och avfall som deponerats vid anläggningar som inte är skattepliktiga eller avfallsslag som är undantagna från skatt. Skatteverket har uppgifter från beskattningsunderlaget, det vill säga den mängd avfall i ton som har förts in, eller uppkommit, till en skattepliktig anläggning med deponi, dock inte fördelat per avfallstyp. Därtill har Skatteverket uppgifter om hur mycket avfall som tas upp till beskattning, vilket avfall det görs avdrag för och om den totala mängden avfall i ton som beskattats med slutlig skatt efter avdrag. Sammantaget innebär detta att det inte går att urskilja avfall som det har betalats slutlig skatt för från totalt deponerat avfall.

6.2.2 Deponeringen har minskat

Under perioden 2004–2020 har deponerat avfall, exklusive gruvavfall och jord³⁹, minskat med 1,9 miljoner ton, motsvarande 45 procent, se figur 2.⁴⁰ Deponering av ren jord har under samma period⁴¹ ökat med 1,7 miljoner ton, motsvarande över 260 procent.⁴² Totalt deponerades det 2,3 miljoner ton ren jord under 2020. Som nämns i avsnitt 6.2.1 finns ingen tillgänglig information om de deponerade avfall som det har betalats slutlig skatt för fördelat

³⁶ SFS 2020:614.

³⁷ Svenska Renhållningsverksförbundet.

³⁸ Statistik över behandlat avfall publiceras vartannat år. Nästa publicering avser år 2024 och publiceras i juni 2026 vilket är för sent för att kunna användas inom detta regeringsuppdrag.

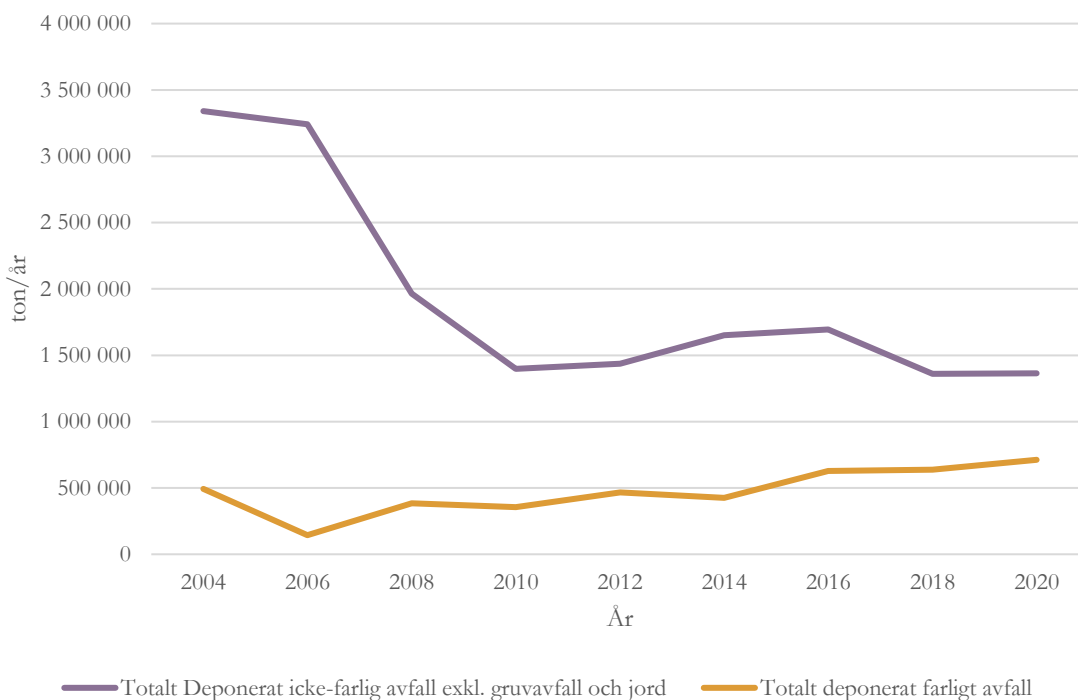
³⁹ Endast sådant gruvavfall och jord som klassats som icke-farligt avfall har exkluderats.

⁴⁰ Statistikdatabasen (2004–2008) och (2010–2022), Naturvårdsverket (2004–2022). Data bearbetad av SMED/IVL 2026.

⁴¹ Statistiken kan i början av perioden ha haft dataluckor.

⁴² Statistikdatabasen (2004–2008) och (2010–2022), Naturvårdsverket (2004–2022). Data bearbetad av SMED/IVL 2026.

på avfallsslag. Däremot framgår det av den officiella statistiken att det är ett 20-tal olika avfallstyper som deponeras idag.



Figur 2: Totalt deponerat icke-farligt avfall, exklusive gruvavfall och jord. Källa: Statistikdatabasen (2004–2008) och (2010–2022), Naturvårdsverket (2004–2022). Data bearbetad av SMED/IVL 2026.

För perioden 2000–2004 finns ingen officiell statistik över totalt deponerat avfall att tillgå, däremot finns data från Avfall Sverige över deponerade mängder hushållsavfall. Enligt den statistiken har deponering av hushållsavfall minskat med 56 procent under perioden. Det är rimligt att anta att även de totala mängderna deponerat avfall har minskat från en högre nivå än 3,3 miljoner ton 2004 som är första året med officiell statistik.

När skatten infördes var målet att den tillsammans med andra styrmedel skulle minska deponeringen av så kallat konventionellt⁴³ avfall med 50 procent inom 8–10 år. Det som då kallades konventionellt avfall motsvarar till stor del det avfallet som omfattas av den översta linjen i figur 2, det vill säga totalt deponerat icke-farligt avfall, exklusive gruvavfall och icke förorenad jord. När skatten utreddes 1994 deponerades 4,5 miljoner ton konventionellt avfall. Det innebär att det avfall som omfattas av skatten på avfall har minskat med nästan 70 procent sedan dess.

⁴³ Med konventionellt avfall avsågs hushållsavfall, park- och trädgårdsavfall, bygg och rivningsavfall (ej rena jord och schaktmassor), avfall från energiutvinning, kommunalt avloppsslam, industriellt avloppsslam samt ej branschspecifikt avfall (t.ex. förpackningar, städsopor och rivningsmaterial).

6.2.3 Export och import av avfall för deponering

Exporten av avfall från Sverige för bortskaffande i andra länder har legat på stabila nivåer sedan 2010 med endast mindre variationer mellan åren. Under 2023 fördes drygt 135 000 ton farligt avfall ut från Sverige för bortskaffande, främst för deponering. Huvuddelen av det avfall som förs ut är förbränningsaskor, främst flygaska, men även en del filterkakor. Mängden avfall som förs in till Sverige för bortskaffande har tidigare varit relativt liten. Under perioden 2010 till 2020 fördes det in mindre än 5 000 ton avfall per år. Från 2021 och framåt ses en ökning från cirka 10 000 ton till cirka 270 000 ton år 2024. I stort sett allt avfall som förs in till Sverige för bortskaffande går till deponering. Huvuddelen av den ökade införseln av avfall för deponering utgörs av asbestavfall, men även införseln av jord och sten förorenade av farliga ämnen har ökat.⁴⁴ Detta är avfallsslag som omfattas av avdrag från skatten på avfall.

6.2.4 Skatteintäkter och redovisat avdrag

I Sverige deponeras i dag ett 20-tal olika typer av avfall, se avsnitt 6.2.2. Endast en del av dessa är skattepliktiga, det vill säga har förts in till, eller uppkommit på, en skattepliktig anläggning. Vidare är det endast en begränsad andel av det skattepliktiga avfallet som i sin tur slutligen beskattas efter tillämpning av avdrag.

Det senaste publiceringen för SCB:s officiella avfallsstatistik avser år 2022. Flertalet av uppgifterna i den publiceringen omfattas av sekretess, däribland totalt deponerat avfall.⁴⁵ Av den anledningen anges avfallsdata för år 2020. Samtidigt redovisas uppgifter om beskattat avfall från Skatteverket upp till år 2022. Dessa uppgifter är inte direkt jämförbara med den officiella avfallsstatistiken, eftersom de avdrag från skatten som kan göras inte följer samma avfallsindelning som används i den officiella avfallsstatistiken. Tillgång till statistik beskrivs i avsnitt 6.2.

Tabell 1. Mängd deponerat avfall och skattepliktigt avfall efter avdrag

	Totalt deponerat avfall	Mängd beskattat avfall	
	Miljoner ton	Miljoner ton	Andel av totalt deponerat avfall
2016	54	0,45	0,9 %
2020	58	0,50	0,7 %

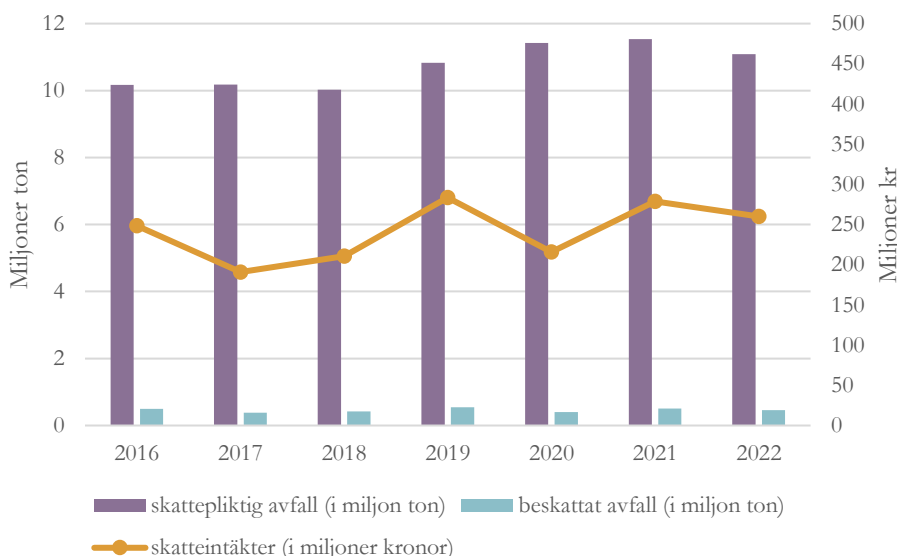
Källa: Totalt deponerat avfall (SCB), Skatteverket.

I tabell 1 redovisas den totala mängden deponerat avfall, inklusive gruvavfall och jord enligt SCB:s officiella statistik. Tabellen visar även mängden avfall som åläggs med slutlig skatt samt andel beskattat avfall i förhållande till totalt deponerat avfall baserat på uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas. Redovisningen syftar till att belysa hur stor del av den totala deponeringen som slutligen beskattas efter undantag och avdrag. Både under 2016 och 2020 är knappt en procent av det totalt deponerade avfallet beskattat efter avdrag. År 2020 är den andelen 0,7 procent. Det är en följd av att både en stor del av deponerat avfall är

⁴⁴ Naturvårdsverket (2025b).

⁴⁵ År 2022 redovisas inte totalt deponerat avfall på grund av sekretess.

undantagen skatt samt att en betydande del av det skattepliktiga avfallet är skattebefriat genom avdrag.



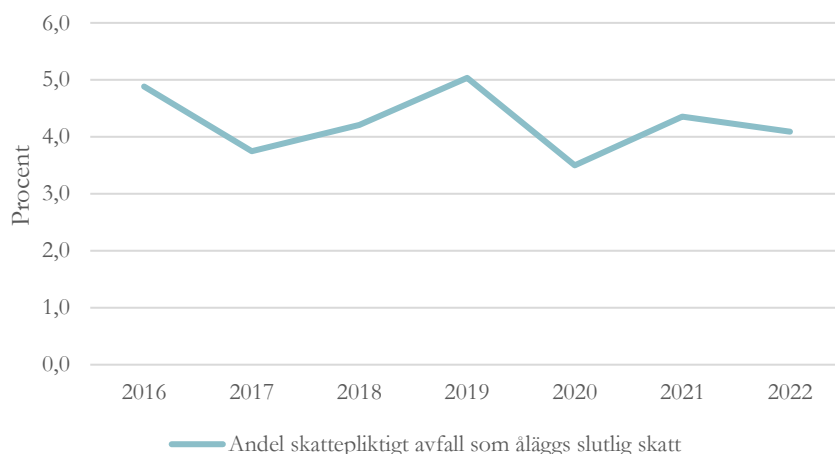
Figur 3: Skattepliktigt avfall, beskattat avfall och skatteintäkter. Källa Skatteverket.

I figur 3 framgår det att de redovisade skatteintäkterna från avfallsskatten under perioden 2016–2022 har varit relativt stabila, omkring 240 miljoner kronor per år. År 2022 uppgick skatteintäkterna till cirka 260 miljoner kronor vilket motsvarar en ökning med cirka fem procent från 2016. Samtidigt under perioden ökade den skattepliktiga avfallsmängden (miljoner ton) med 9 procent, medan motsvarande ökning i belopp (miljoner kronor) uppgick till 25 procent. Att utvecklingen ser olika ut för volym avfall och skatteintäkter beror på att skattesatsen ökat under perioden.⁴⁶ Mängden beskattat avfall efter avdrag minskade med 9 procent mellan 2016 och 2022.

De redovisade avdragen är stora i förhållande till faktiskt beskattat avfall efter avdrag. 2022 gjordes avdrag för 10,6 miljoner ton avfall och slutligt beskattat avfall var 0,45 miljoner ton. Det innebär att för 2022 är mängden avfall som det gjordes avdrag för 24 gånger så stora som mängden slutligt beskattat avfall. Motsvarande siffror i kronor är cirka sex miljarder kronor i avdrag och 260 miljoner kronor i slutlig skatt. En stor del av de avfallsslag som initialt omfattades av skatteplikt beskattades därmed inte efter avdrag.

De tre största avdragen som gjordes 2022, sett till avfallsmängd i ton, är för avfall som förts ut ur anläggningen, förorenad jord samt avfall som använts för konstruktionsarbeten. Avdragen uppgår till 3,7, 2,5 respektive 2,2 miljoner ton och utgör tillsammans över tre fjärdedelar av mängden avdrag.

⁴⁶ Skattesatsen ökade från 500 kronor per ton år 2016 till 573 kronor per ton år 2022.



Figur 4: Andel skattepliktigt avfall som slutligen beskattas 2016–2022. Källa: Skatteverket.

För att tydligare illustrera hur stor andel av det skattepliktiga avfallet som slutligen beskattas visar figur 4 den andelen för åren 2016–2022. Under den perioden ligger siffran runt 4 procent. 2022 ålades en mindre andel avfall av det skattepliktiga underlaget med slutlig skatt jämfört med 2016. Orsaken till detta är att mellan 2016 och 2022 ökar volymen avdrag mer än volymen skattepliktigt avfall, cirka 11 procent jämfört med 9 procent.

Sammantaget har slutligt beskattat legat på ungefär samma nivå under perioden 2016–2022, om än med viss variation. Däremot ser vi att andelen slutlig beskattat avfall minskat under perioden samtidigt som både mängden skattepliktigt avfall och avdrag ökat vilket innebär att en mindre andel skattepliktigt avfall åläggs slutlig skatt 2022 jämfört med 2016.

6.3 Beskattat och deponerat avfall

6.3.1 Aktörer som driver skattepliktiga anläggningar har kontaktats

För att få en uppfattning om vilka avfallsslag som det faktiskt har betalats skatt för efter avdrag har myndigheterna i ett första steg kontaktat aktörer vid 12 av de anläggningar som betalat mest nettoskatt under perioden 2020–2025. Det innefattar både avfallsanläggningar och anläggningar som i huvudsak bedriver annan verksamhet. Dessa 12 anläggningar står för cirka 70 procent av fastställd skatt respektive år. Därtill gjordes ett urval om ytterligare tio anläggningar bland skattebetalare i den 40:e till 60:e percentilen av populationen baserat på fastställd skatt. Detta urval drogs för att få representation av verksamhetsutövare som betalar något mindre avfallsskatt i syfte att säkerställa att förutsättningar inte väsentligt skiljer sig mellan större och mindre skattebetalare. Från dessa tio anläggningar kontaktades fem anläggningar. Totalt sett kontaktades 18 anläggningar som tillsammans omfattar drygt 73 procent av den fastställda skatten, varav 14 har inkommit med svar.

6.3.2 Det vanligaste deponerade avfallet som nettobeskattas är sannolikt rester från materialåtervinning och sortering

Enligt de aktörer som har svarat deponeras olika typer av avfallsslag som inte omfattas av undantag eller avdrag. Vanligt förekommande är så kallad deponi- eller sorteringsrest (ibland

även kallat deponiavfall) som består av det som blir kvar när återvinningsbart avfall, farligt avfall och bränsle sorterats ut. Även betong, askor, blästersand och isolering är vanligt förekommande avfallsslag som deponeras och betalas skatt för. Vid industrianläggningar, alltså deponier som endast behandlar avfall som uppkommer i den egna verksamheten, deponeras främst olika typer av industriavfall som inte går att återvinna på annat sätt, till exempel stoft, slam och andra mineraliska avfallsslag.⁴⁷

Det bör särskilt noteras att detta inte är en fulltäckande sammanställning över vad det är för avfall som deponeras och betalas slutlig skatt för. Det kan dock ge en uppfattning av hur det ser ut för några av de anläggningar som står för den största andelen inbetald skatt.

⁴⁷ Uppgifter från samtal med branschföreträdare 2026-01-28.

7 Analys av skatten i dess nuvarande utformning

I följande kapitel redogörs för teoretiska utgångspunkter samt Skatteverkets och Naturvårdsverkets analys av skatten i dess nuvarande utformning, inklusive myndigheternas samlade bedömning och slutsatser. Kapitlet avser en samhällsekonomisk analys av skattens effektivitet, miljöstyrande effekt och dess bidrag till en cirkulär ekonomi.

7.1 Teoretiska utgångspunkter

I detta avsnitt beskrivs de teoretiska utgångspunkterna som ligger till grund för analysen av skattens samhällsekonomiska effektivitet. Här beskrivs marknadsmisslyckanden på marknaden för deponering och återvinning och hur detta motiverar införandet av en skatt. Avsnittet beskriver även hur en skatt optimalt ska vara utformad samt den teoretiska tillämpningen av en skatt på denna marknad.

7.1.1 Marknadsmisslyckanden motiverar styrmedel

På en väl fungerande marknad styr utbud och efterfrågan vilka varor och tjänster som produceras och konsumeras. Marknadskrafterna styr utbud och efterfrågan till den nivå där den samhällsekonomiska marginalkostnaden för att producera ytterligare en vara är lika med den samhällsekonomiska marginalnyttan för konsumtion av ytterligare en vara. Det kan dock förekomma marknadsmisslyckanden som medför att den samhällsekonomiska kostnaden för att producera en vara överstiger den kostnad som producenten betalar, eftersom samtliga kostnader inte bärs av producenten. Dessa kostnader benämns *externa effekter* eller *externaliteter* och kan exempelvis utgöras av oönskade miljöeffekter. Marknadsmisslyckandet innebär att det produceras en större mängd av varan än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. För att motverka att för stora mängder produceras och/eller konsumeras kan styrmedel som till exempel skatter införas på produkter som har externa effekter. Vid en samhällsekonomiskt optimal nivå på en sådan skatt motsvarar kostnaden för produktion inklusive skatt den samhällsekonomiska kostnaden av produkten.

För att utforma en skatt optimalt krävs en bedömning av omfattningen av miljöeffekterna och dess samhällskostnader. Det förutsätter även kunskap och förståelse för de kostnader som uppkommer vid produktion eller konsumtion av varan. Det finns dock oftast en obalans mellan den information som marknadsaktörerna har om sina kostnader och den som beslutsfattarna har, där marknadsaktörerna har mer eller bättre information om sin situation än vad beslutsfattarna har, så kallad *asymmetrisk information*. Att relationen präglas av asymmetrisk information innebär att det inte alltid är möjligt att utforma styrmedel optimalt utifrån miljöeffekter. Därför sätts målsättningar utifrån vad som anses politiskt möjligt givet den information som finns tillgänglig.

7.1.2 Styrmedel ska vara kostnadseffektiva

Ett kostnadseffektivt styrmedel bör utformas så att det når så stor effekt som möjligt för en given kostnad, eller minimerar kostnaden för en given effekt eller ett mål.

Kostnadseffektiviteten bedöms med hjälp av marginalkostnadskriteriet, vilket innebär att en miljöskatt per enhet bör motsvara den marginella kostnaden för den miljöskada som en extra enhet orsakar. Marknadens aktörer får samma förutsättningar att på marginalen minska den miljöpåverkande aktiviteten. Vidare är det avgörande att regelverket kring skatten är

trovärdigt, förutsägbart och långsiktigt. Osäkerhet tenderar att minska styrmedlets kostnadseffektivitet och i sin tur att kostnadseffektiva åtgärder inte genomförs. Det räcker därför inte med att utforma styrmedlet enligt marginalkostnadsvillkoret utan det behövs även trovärdig politisk långsiktighet.⁴⁸

För att uppnå kostnadseffektivitet exempelvis med en skatt som styrmedel krävs det att skatten utformas så att den beskattar så nära problemkällan som möjligt. En skatt innebär att de skattskyldiga står inför en kostnadsökning, som dessa kommer att försöka minska. Ett sätt är att övervältra den extra kostnaden som skatten innebär på andra marknadsaktörer. Dessa kan vidare övervältra den extra kostnaden på sina kunder, i vad som kallas för en effektkedja. Den slutliga bäraren av skatten är den minst priskänsliga aktören. En prishöjning i form av skatt som bärs av den som står så nära problemkällan som möjligt leder till att produktionen eller konsumtionen av varan minskar till den nivå som är samhällsoptimal.

7.1.3 Marknadsmislyckanden på marknaderna för deponering och återvinning

En fri marknad för deponering och återvinning skulle vara präglad av marknadsmislyckanden. En central förklaring är att deponering av avfall ger upphov till negativa miljöeffekter exempelvis genom utsläpp av växthusgaser samt förorening av mark och vatten. De negativa miljöeffekterna påverkar i sin tur närliggande samhällen och omgivande miljö negativt. Utan styrning skulle kostnaderna som de negativa miljöeffekterna skapar inte bäras fullt ut av avfallsproducenten eller den som driver deponin, utan i stället bäras av samhället. Det innebär att den privata marginalkostnaden för deponering är lägre än samhällets marginalkostnad. Skillnaden mellan dessa motsvarar marginalkostnaden för den miljöskada som deponeringen orsakar, det vill säga de externa kostnaderna.

Samtidigt påverkas även marknaden för återvinning av både informationsasymmetrier och transaktionskostnader vilket förstärker incitamenten till att välja deponering. Det innebär att deponering kan förekomma även när det vore möjligt att återvinna avfallet eller behandla det högre upp i avfallshierarkin. En viktig förklaring till detta är att det finns en obalans i information mellan marknadsaktörerna. Avfallsproducenten har normalt bättre kunskap om avfallets kvalitet och föroreningsgrad än potentiella köpare. När köparen inte kan verifiera kvaliteten fullt ut uppstår kvalitetsosäkerhet, vilket tenderar att pressa ned betalningsviljan och kan leda till att handeln uteblir (så kallad *adverse selection*). Detta innebär att material som har ett samhällsekonomiskt värde som insatsvara riskerar att i stället deponeras. Resurser allokeras därmed inte på ett samhällsekonomiskt optimalt sätt. Informationsasymmetrin kan även skapa incitament till strategiskt beteende, exempelvis genom att avfallsproducenten redovisar sitt avfall felaktigt om det sänker de privata kostnaderna. Denna aspekt försvårar ytterligare förutsättningar för en effektivt fungerande återvinningsmarknad.

För att marknaden för återvinning ska fungera samhällsekonomiskt effektivt krävs vidare att parterna kan hitta varandra och genomföra utbytet till rimlig kostnad. I praktiken kan betydande transaktionskostnader uppstå i form av sök- och informationskostnader, för att

⁴⁸ SOU 2009:12.

identifiera relevanta motparter och kartlägga materialflöden, säkerställa att avfallet uppfyller bland annat köparens tekniska krav samt andra kontraktrelaterade kostnader.

Sammantaget uppvisar båda marknaderna marknadsmisslyckanden: externaliteter bidrar till att kostnaderna för deponering underskattas, samtidigt som kostnaderna för återvinning överskattas till följd av informationsasymmetri och transaktionskostnader. Resultatet blir att för avfallsproducenten framstår deponering som det billigare alternativet, trots att avfallet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle kunna utnyttjas mer resurseffektivt, exempelvis genom återvinning.

7.1.4 Teorin kring tillämpning av en skatt på avfall som deponeras

Ekonomiska styrmedel som skatter får de privata aktörerna att själva bära de externa kostnaderna. En miljöskatt påverkar marknadspriserna så att dessa speglar samhällets verkliga kostnader och nyttor. En skatt på deponering av avfall påverkar kostnaden för deponering både på kort och lång sikt, vilket skapar olika typer av incitament på avfallsmarknaden.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv gör en skatt på kort sikt det dyrare att deponera avfall, vilket skapar incitament att i stället välja alternativa behandlingsmetoder för sitt avfall (statiska effekter). Den privata marginalkostnaden av en enhet deponerat avfall ökar, i och med skatten, gentemot motsvarande kostnad för andra behandlingsalternativ. Avfallsproducenten styr sitt avfall mot det alternativet som är mest kostnadseffektivt. Avfallsproducenten har incitament att ersätta deponering med ett alternativ högre upp i avfallshierarkin till dess att kostnaden per enhet avfall som deponeras är lika med kostnaden per enhet avfall som ska behandlas högre upp i avfallshierarkin. Allt annat är lika, så bidrar skatten till att minska mängden avfall som deponeras och ökar mängden avfall som behandlas högre upp i avfallshierarkin.

Teoretiskt sett har en skatt på avfall även långsiktiga effekter, så kallade dynamiska effekter, genom incitament till långsiktiga anpassningar i produktionsprocesser och beteendeförändringar. En skatt på deponering av avfall gör det lönsamt för avfallsproducenten att minska mängden avfall som deponeras genom att stimulera investeringar i teknikutveckling, öka incitament att substituera insatsvaror och öka varornas livslängd. Att förlänga varornas livslängd innebär att skjuta fram skattens effekt i framtiden och därmed minska skattepåverkan. Ju längre i framtiden en skatt ligger desto mindre påverkan på den skattskyldige. Skatten utgör då en mindre andel av produktions- eller konsumtionskostnaderna. För skattskyldiga blir det lönsamt att investera så länge anpassningarna kostar mindre än diskonterade framtida skattekostnader. Detta förutsatt att regelverket är tydligt. Osäkerheten generellt och i synnerhet kring skattens varaktighet och innebörd bromsar investeringar och anpassningar. En förutsättning för att skatten ska leda till långsiktiga anpassningar är att regelverket signalerar till marknadsaktörerna att skatten både är förutsägbar och långvarig. Skattebefrielse eller möjligheter till avdrag kan komma att begränsa skattens kortsiktiga och långsiktiga effekter.

7.2 Samhällsekonomisk analys av skatten på avfall

I detta avsnitt redogörs för den analys som har gjorts huruvida skatten i dess nuvarande form på ett verkningsfullt och samhällsekonomiskt effektivt sätt styr i enlighet med avfallshierarkin och bidrar till en omställning till cirkulär ekonomi.

7.2.1 Skatten på avfall har uppfyllt sitt syfte

Det övergripande syftet med skatten på avfall när den infördes var att bidra till att minska deponeringen av avfall. Som framgår i avsnitt 6.2.2 har deponeringen av avfall (exklusive gruvavfall och jord) minskat betydligt sedan skatten infördes. Hur stor del av denna minskning som skatten har bidragit till går inte att säga eftersom flera andra styrmedel beslutades och infördes under samma period, bland annat deponeringsförordningens höjda krav på deponier och förbuden mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv har avfallsskatten genom att internalisera en del av de externa kostnader som deponering medför, bidragit till att priset på deponering har höjts och därmed förändrat de ekonomiska incitamenten för att deponera avfall. I betänkandet En BRASkatt! (SOU 2005:64) dras slutsatsen att skatten har haft en styrande effekt när det gäller att minska deponeringen.⁴⁹

Vidare framgår av En BRASkatt! att deponeringen minskade med 30 procent under avfallsskattens fyra första år samtidigt som deponeringen av skattepliktigt avfall minskade med mer än 50 procent under samma period. Dessa siffror visar att skatten tillsammans med andra styrmedel har haft en påtaglig effekt på deponeringsmängden.

I termer av styrmedelsteori innebär detta att skatten tillsammans med deponeringsförordningens höjda krav på deponier har fungerat som ett generellt ekonomiskt incitamentsstyrmedel. Deponeringsförbuden har däremot i högre grad utgjort en direkt reglering med större träffsäkerhet i förhållande till målet att minska deponeringen av vissa avfallsflöden. Att deponeringen från 2010 och framåt har legat på en relativt konstant låg nivå, trots att skatten under perioden har höjts, stärker bilden av att de mer riktade styrmedlen över tid varit mer avgörande för att nå målet om att minska mängden deponerat avfall. Sammantaget talar detta för att avfallsskatten haft betydelse, men att andra styrmedel, genom högre träffsäkerhet och större genomslag på deponeringsmängden, varit mer verkningsfulla för att minska mängden deponerat avfall.

7.2.2 Andra styrmedel på avfallsområdet styr bort från deponering

Miljöpåverkan från deponier styrs av deponeringsförordningen, mottagningsföreskrifterna och i deponiernas specifika tillstånd enligt miljöbalken, se avsnitt 5.2. Skatteverket och Naturvårdsverket bedömer att styrningen leder till att den negativa miljöpåverkan som deponier ger upphov till i form av utsläpp till luft och vatten till stor del har åtgärdats och kostnaden för detta förs vidare till avfallsproducenten genom mottagningsavgifterna. Problem som kvarstår med att minska utsläpp av exempelvis tungmetaller, PFAS och PAH:er från deponier kan inte en skatt på avfall bidra till att lösa eftersom det här är ämnen som inte ska cirkulera i kretsloppet. Det här innebär att en skatt på deponering av avfall inte

⁴⁹ SOU 2005:64.

kan motiveras utifrån perspektivet att den ska internalisera de negativa externa effekter deponering ger upphov till i form av utsläpp till luft och vatten.

Sett ur ett resurseffektivitetsperspektiv styrs stora avfallsmängder bort från deponering genom förbuden i deponeringsförordningen avseende deponering av till exempel organiskt och brännbart avfall. Skatten kan styra de avfallslag som inte omfattas av förbuden uppåt i avfallshierarkin genom att ändra relativpriset mellan deponering och annan avfallshantering, men som framgår av avsnitt 6.2.4 är det endast en mycket liten andel av deponerat avfall som det betalas nettoskatt för. Även avfallshierarkin i miljöbalken och kraven på hantering av avfall i avfallsförordningen bidrar till att styra avfall bort från deponi och till att resurserna i avfallet tas till vara.

Nyligen genomförda ändringar i miljöbalken förväntas påverka mängden avfall som deponeras. Störst påverkan förväntas ändringen som innebär att icke förorenade schaktmassor i vissa fall ska undantas från avfallslagstiftningen få. Ändringen förväntas leda till att deponeringen av schaktmassor minskar. Att tillämpningen av avfallshierarkin och vem som ansvarar för att den följs tydliggörs i kombination med att tillsynsmyndigheterna kan kräva att ansvariga kan redovisa för och motivera varför en viss behandling av avfallet har valts kan förväntas bidra till minskad deponering på lite längre sikt. Även de ändringar som nyligen genomförts i avfallsförordningen med bland annat ytterligare krav på utsortering och separat insamling av avfall förväntas på sikt bidra till att deponeringen minskar genom att mer avfall sorteras vid källan.

7.2.3 Skatten ger felaktiga incitament

Skattens utformning skapar incitament att söka undantag och yrka avdrag, snarare än att styra avfallet mot en miljö- och resursmässigt bättre hantering. Den omfattande mängden undantag och avdrag försvagar skattens miljöstyrning. När allt avfall på en anläggning måste tas upp till beskattning uppstår incitament att redovisa avfall som avdragsgillt, alternativt att använda avfall i större uträkning än vad som behövs i konstruktioner så att avdrag kan göras. Med andra ord får de som driver skattepliktiga anläggningar ekonomiska incitament att minimera beskattningen snarare än att välja en ur miljö- och resurssynpunkt bättre hantering av avfallet.

Ett sätt att undvika beskattning är att använda avfallet i anläggningsändamål eller konstruktionsarbeten. Endast avfall som har klassats som icke-farligt avfall får användas för den typen av ändamål. Å ena sidan medför användning av avfallet att primära material sparas och då främjas resurseffektivitet, åtminstone i den uträkning användningen motsvarar det faktiska behovet. I Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål konstateras att konstruktioner som omfattar avfall, både inne på avfallsanläggningar och ute i samhället, tenderar att överdimensioneras. Det kan också befaras att vissa konstruktioner rent av är omotiverade.⁵⁰

En annan aspekt av att skatten styr avfall mot konstruktioner är att materialåtervinning i vissa fall kan missgynnas, exempelvis för betong. Möjligheten att göra avdrag för

⁵⁰ Naturvårdsverket (2022).

konstruktioner, motiverade eller omotiverade, kan minska incitamenten för återvinning och bidrar till att avfall som skulle kunna återvinnas, så som betong, i stället byggs in i konstruktioner.

Att onödigt mycket avfall kan användas i konstruktionsarbeten möjliggörs till viss del av att deponimarknaden präglas av asymmetrisk information mellan verksamhetsutövare och de aktörer som bedriver tillsyn. Gränsen för vad som är relevanta konstruktionsarbeten och rimliga volymer är inte tydligt definierade.

Skattens utformning kan också bidra till en ökad risk att avfall som borde fasas ut ur kretsloppet eller endast användas med strikta försiktighetsmått i stället används i konstruktionsarbeten och andra applikationer utanför deponierna i syfte att undvika skatt. Att använda förorenade material i konstruktionsarbeten kan leda till spridning av farliga ämnen i samhället, med risker för människors hälsa och miljön som följd. De största riskerna, och de som ofta är svårast att bedöma, uppstår när komplexa avfallsslag, såsom slaggar, askor, lättfraktioner och stoft (fluff)⁵¹ samt förorenade jordar, används för konstruktionsändamål. För dessa material med komplext innehåll är informationsasymmetrin särskilt hög.

En svaghet i dagens system är att vissa avfallsslag som kan sakna hälso- och miljömässigt bättre hantering än deponering omfattas av skatt på avfall, medan andra avfallsslag med stor potential att cirkuleras inte omfattas, alternativt att man kan göra avdrag för dessa avfallsslag. Exempelvis medför undantaget i lagen om skatt på avfall för anläggningar där det endast deponeras jord, grus, sand, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten att även icke förorenade fraktioner av ovanstående material riskerar att deponeras då kostnaderna för deponering på dessa deponier är relativt låga.

Det kan också vara svårt för avfallsproducenten att veta vilka projekt som pågår i närområdet där massor skulle kunna behövas, eller så pågår inga projekt vid det specifika tillfället då avfallsmassorna uppkommer, vilket kan göra det svårt att hitta avsättning för de uppkomna avfallsmassorna. Om deponi för jord, sten, sand med mera finns tillgänglig kan enklaste sättet vara att lägga massorna på denna deponi, alternativt att skapa en sådan. Avfall med hög potential att återanvändas, och med små negativa konsekvenser för människors hälsa och miljö, riskerar därmed att deponeras i stället för att användas i samhället. Detta motverkar en effektiv användning av resurserna.

7.2.4 Skatten styr inte på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt

Skattens utformning styr i hög grad mot att hitta undantag och yrka avdrag i stället för att hitta den mest önskvärda behandlingen för avfallet ur miljösynpunkt. I skattens nuvarande utformning finns både undantag från skatten och tjugioåttio avdragsmöjligheter, se

⁵¹ Vid fragmentering av metallhaltigt avfall, exempelvis elektronik och fordon, uppstår flera avfallsfraktioner, däribland den som lagstiftningen kallas lättfraktioner och stoft.

tabell 4 i kapitel 9. Avdragen är uppdelade dels per avfallsslag bland annat från olika industriella processer, dels per användandet av avfall exempelvis avfall som använts för konstruktionsarbeten.

De många avdragsmöjligheterna får konsekvenser vad gäller samhällsekonomisk effektivitet. En skatt med många avdrag och undantag minskar skattens förmåga att styra avfall högre upp i avfallshierarkin, det vill säga mot ett mer önskvärt alternativ ur miljö- och resurssynpunkt. De många undantagen och avdragsmöjligheterna innebär att det finns incitament till att redovisa avfallet som ett avdragsgillt avfallsslag eller till ett avfallsslag som undantas från beskattning eller använda avfall så att de har rätt till avdrag för att minska kostnaderna. Med andra ord får den som driver deponin och avfallsproducenten få incitament att hitta sätt att undvika beskattning eller att få återbetalning av skatt, snarare att minska mängden deponerat avfall.

Att skatten på avfall är utformad enligt en nettodeponimetod innebär att skatt ska betalas för allt avfall som förs in till en avfallsanläggning eller uppkommer inom en industrianläggning. Detta medför att det är stora belopp som betalas tillbaka till företagen, vilket framgår av den deskriptiva statistiken, se avsnitt 6.2.4. Myndigheterna bedömer inte att den administrativa bördan för företagen är större än för andra punktskatter, exempelvis deklarerar skatt på avfall kvartalsvis jämfört med flertalet andra punktskatter som ska deklarerar månadsvis. Däremot är beloppen som betalas tillbaka mångdubbelt större än den skatt som i slutändan fastställs. Att verksamhetsutövarna måste ligga ute med stora belopp kan orsaka likviditetsproblem mellan inbetalning och återbetalning för vissa aktörer.

En kostnadseffektiv skatt bör, som beskrivet i avsnitt 7.1.2, utformas så att den träffar så nära problemkällan som möjligt och därmed påverkar de beslut som ger upphov till de negativa externaliteter som skatten ska internalisera. Skatten innebär en kostnadsökning som aktörer försöker minska genom beteendeförändringar eller genom att övervältra kostnaden i en effektkedja. För styrningens effektivitet är det därför centralt att prissignalen träffar rätt steg i kedjan. Skatten på avfall träffar ett sent led långt nere i avfallskedjan och är därför ett mindre träffsäkert styrmedel för att till exempel minska uttag och användning av primära resurser. De bakomliggande problemen uppstår i regel tidigare i produktions- och användningsleden. Detta innebär att en avfallsskatt riskerar att främst hantera konsekvenserna av problemet snarare än dess orsaker. Samtidigt kan möjligheterna att styra nära källan vara begränsade av brist på nationell rådighet, vilket innebär att styrning i avfallsledet ibland kan vara motiverad som ett andrahandsalternativ. En skatt som tas ut per ton deponerat avfall är dessutom trubbig eftersom den inte differentierar efter avfallets miljöpåverkan. Att i stället utforma skatten utifrån avfallets innehåll skulle vara mer träffsäker, men samtidigt betydligt mer komplex att utforma och tillämpa.

7.2.5 Skattens styreffekt begränsas av en snäv skattebas

Enligt ekonomisk teori avgörs skattens effekt av hur stor den effektiva skattebasen är och hur skatten påverkar relativpriser på den relevanta marginalen, det vill säga hur väl skatten kopplas till de beteenden man vill påverka. Skatteverkets beskattningsstatistik visar att avfallsskattens effektiva skattebas är relativt liten. En central förklaring är att avdragen är väldigt stora i förhållande till den slutligt inbetalda skatten. Den omfattande mängden avdrag innebär att en stor del av den skattepliktiga avfallsvolymen inte slutligt beskattas.

Avfallsskattens styrsignal blir således svag. Med andra ord påverkar skatten på avfall, i sin nuvarande utformning, relativa priser för en liten andel av skattepliktigt avfall, vilket begränsar möjligheten att påverka avfallsproducenternas beteende.

Även utvecklingen av skatteintäkterna i förhållande till mängden beskattat avfall stödjer denna tolkning. Intäkterna har legat på ungefär samma nivå under perioden 2016–2022, om än med viss variation. Detta trots att den effektiva skattebasen har minskat, det vill säga mängden beskattat avfall har minskat och att avdragen har ökat. Att intäkterna ändå varit relativt stabila förklaras av höjningar av skattesatsen.

7.2.6 Skatten riskerar att hämma teknikutveckling

Enligt ekonomisk teori ger en skatt på avfall som deponeras incitament att minska mängden avfall som deponeras och i stället välja andra behandlingsalternativ både på kort och lång sikt, se avsnitt 7.1.4.

En avfallsskatt skapar normalt incitament att utveckla nya tekniker, eftersom företag kan tjäna på att hitta billigare alternativ till deponering. Samtidigt begränsar den nuvarande utformningen av skatten på avfall, med omfattande avdragsmöjligheter, dessa incitament. Det blir mindre lönsamt att investera i forskning, utveckling och implementering av återvinningstekniker för avdragsgilla avfallsslag.

Så som skatten är utformad riskerar den att skapa omvända incitament till att utveckla nya tekniker och behandlingsalternativ för de avfallsslag som är skattebefriade. Eftersom det finns en kostnad för innovation leder det till att resurser i mindre utsträckning flyttas till utveckling och uppskalning av alternativa behandlingsmetoder. Det riskerar att bli en form av teknisk inlåsning där gamla lösningar består trots att bättre alternativ skulle kunna vara möjliga. Avdragsmöjligheterna kan därmed hämma innovation inom återvinning och annan behandling och på så sätt motverka skattens övergripande syfte att minska deponering av avfall. Styrmedlets dynamiska effekter sätts därmed ur spel.

7.2.7 Skatten bedöms endast ge ett litet bidrag till cirkulär ekonomi

I den cirkulära ekonomin är produkter och material värdefulla, resurserna behålls i samhället eller återförs till naturen på hållbart sätt och avfall uppstår i princip inte.

Skatten på avfall kan styra bort från deponering och uppåt i avfallshierarkin, men skatten kan inte styra vilken avfallshantering som ersätter deponeringen. Det behövs styrmedel högre upp i värdekedjan för att effektivt styra de beslut som avgör hur mycket avfall som uppkommer, varors livslängd, återanvändbarhet och återvinningsbarhet genom val av design, produktionsmetoder och insatsämnen. Därmed kan skatten endast ge ett litet bidrag till omställningen till cirkulär ekonomi.

I vissa fall kan skatten på avfall påverka lönsamheten negativt för cirkulära lösningar. Ett exempel är återvinning av metaller ur bottenaskor från avfallsförbränning. Årligen uppstår drygt en miljon ton bottenaska från energiåtervinning genom avfallsförbränning. Idag återvinns cirka 5–10 procent av bottenaskan i form av metaller. Efter att askan sorterats kallas det som återstår av bottenaskan inom branschen för slaggrus och omfattas av

deponiskatt. Slaggruset används idag framför allt som konstruktionsmaterial, till exempel vid sluttäckning av deponier inne på avfallsanläggningar, varvid avdrag från skatten kan göras.

Studier pekar på att det finns ytterligare potential när det gäller att sortera ut metaller från slaggruset genom att askan krossas, men då försämras möjligheten att använda slaggruset i konstruktioner.⁵² Det finkrossade slaggruset skulle därmed behöva deponeras och betalas skatt för. Eftersom den ytterligare andel metaller som kan sorteras ut bedöms vara liten, mindre än en procent, uppstår stora mängder restavfall som skulle omfattas av avfallsskatt. Möjligheten för en metallåtervinnare att föra den kostnaden vidare till den som köper den återvunna metallen är begränsad då återvinnaren inte kan påverka priset på den globala marknaden för metaller. Så även om skatten på avfall inte kan sägas utgöra ett hinder i absolut mening för den här typen av cirkulära lösningar så kan den påverka lönsamheten och därmed investeringsviljan.

7.3 Analysens slutsatser leder till att skatten föreslås tas bort

Sammanfattningsvis visar analysen ovan att:

- **Skatten har uppfyllt sitt syfte.** Deponeringen har minskat kraftigt. Skatten har tillsammans med deponeringsförfordningens höjda krav på deponier fungerat som ett generellt ekonomiskt incitamentsstyrmedel, medan deponeringsförbuden utgjort en direkt reglering av vissa avfallsflöden.
- **Andra styrmedel finns på plats.** Kraven i deponeringsförfordningen fördyrar deponering. Kostnaderna övervältras på mottagningsavgifterna och utgör därmed en drivkraft för avfallsproducenter att undvika deponering. Stora avfallsmängder styrs också bort från deponering genom förbuden avseende deponering av organiskt och brännbart avfall.
- **Skatten har svag miljöstyrande effekt.** Skatten skapar incitament att söka undantag och yrka avdrag, snarare än att styra avfallet mot den miljömässigt mest önskvärda hanteringen, med risk att avfall som borde fasas ut ur kretsloppet används i konstruktioner eller att material som skulle kunna återanvändas byggs in i konstruktioner.
- **Skattens styreffekt begränsas av en snäv skattebas.** Den omfattande mängden avdrag innebär att en stor del av den skattepliktiga avfallsvolymen inte slutligt beskattas.
- **Skatten riskerar att hämma teknikutveckling.** Skattens utformning med skattebefrielse för vissa avfallsslag försvagar incitamenten att utveckla bättre tekniska lösningar för dessa avfallsslag.
- **Skatten ger ett svagt bidrag till omställningen till en cirkulär ekonomi.** Det behövs styrmedel högre upp i värdekedjan för att effektivt styra de beslut som avgör hur mycket avfall som uppkommer, varors livslängd, återanvändbarhet och återvinningsbarhet genom val av design, produktionsmetoder och innehåll av farliga ämnen.

⁵² IVL (2025).

Flera av de problem som Skatteverket och Naturvårdsverket har identifierat när det gäller skattens möjlighet att i nuvarande utformning vara ett effektivt styrmedel skulle kunna åtgärdas genom att utformningen av skatten justeras. Undantag och avdragsmöjligheter skulle kunna tas bort för att ge en större skattebas, ge incitament för utveckling av tekniker för återvinning och öka styreffekten. Även möjligheten att göra avdrag för konstruktioner inne på deponin skulle kunna begränsas. Vidare skulle skattemodellen kunna ändras så att det bara betalas skatt för det avfall som faktiskt deponeras. Det skulle även vara möjligt att i någon mån differentiera skatten utifrån olika avfallsslag för att öka styreffekten, dock på bekostnad av högre kostnader för administration.

Den grundläggande frågan är dock om det finns ett motiv för en skatt på deponering och vilket miljöproblem den i så fall ska bidra till att lösa. Som konstaterats i avsnitt 5.2.1 och 6.1.1 finns det i dag styrmedel som reglerar miljöpåverkan från deponier och där kostnaden för att begränsa den negativa miljöpåverkan som en deponi kan ge upphov till i stor utsträckning är internaliserad i priset för att lämna avfall för deponering. Även om dagens deponier fortfarande kan utgöra ett miljöproblem när det gäller läckage av eller risk för läckage av farliga ämnen så som tungmetaller, PFAS och PAH:er är det här ämnen som vi vill fasa ut ur kretsloppet och eventuella problem med läckage behöver då hanteras på andra sätt än genom en skatt, till exempel genom ökade krav på utformningen av deponier, rening av lakvatten och utvecklade reningstekniker. Det problem som kvarstår med deponering är resursfrågan, att det deponeras resurser som skulle kunna användas i samhället för att ersätta uttag av primära material, som har en negativ påverkan på miljön. De tre översta stegen i avfallshierarkin och en cirkulär ekonomi syftar till, respektive handlar om att minska uttaget/förbrukningen av primära material. De resurser som redan finns i samhället ska i så stor utsträckning som möjligt användas, återanvändas och materialåtervinnas för att minska behovet av primära material och de negativa externa effekter som uttaget av dessa ger upphov till. En förutsättning för de översta stegen i avfallshierarkin och en cirkulär ekonomi är även att farliga ämnen fasas ut ur kretsloppet, det handlar med andra ord om att *rätt* avfall ska deponeras.

Sammanfattningsvis skulle inte ändringar i utformningen av skatten på avfall innebära att skatten styr mot att minska förbrukningen av primära resurser. En skatt på avfall som deponeras kan endast styra avfall bort från deponi, inte mot cirkulär ekonomi. Den kan endast i begränsad utsträckning ge incitament till att avfall materialåtervinns och ersätter primära resurser, exempelvis genom att restavfall från olika behandlingsmetoder högre upp i avfallshierarkin får lägre skattesatser jämfört med avfall som inte genomgått någon behandling eller uppstår till följd av steg längre ned i avfallshierarkin. Det skulle kräva en differentiering av skatten samt en ökad kontroll av avfall som lämnas för deponering eftersom incitamenten att felaktigt redovisa avfallet kvarstår.

För att effektivt hantera de negativa externaliteter som uppstår vid uttag av naturresurser bör styrmedel sättas in så nära källan som möjligt. Att styra användningen av primära resurser genom en skatt på deponering av avfall bedöms generellt som ett mindre effektivt sätt att styra eftersom styrningen sker långt ned i kedjan, långt från där problemen uppstår. I många fall kan det dock vara det enda alternativet när uttaget/förbrukningen av primära resurser sker utanför Sverige gränser och vi därmed saknar möjlighet att påverka.

Som framgår av avsnitt 6.2.2 utgörs en stor andel av det avfall som i dag deponeras av olika typer av mineralavfall (till exempel jord). Precis som det avfall som idag används i konstruktioner är det här avfall som, om det är lämpligt, framför allt kan användas vid olika typer av konstruktioner och då ersätta primära råvaror som bergkross, naturgrus och morän. Det är primära råvaror som tas ut i Sverige och om vi vill minska uttaget är det mer effektivt att styra uttaget av dessa genom att de negativa effekter ett uttag ger upphov till internaliseras i priset på råvarorna genom till exempel krav och begränsningar i tillståndsprövningar eller skatt på råvara. Styrmedel för att begränsa uttaget av dessa råvaror finns i olika utsträckning redan i dag, och det ligger utanför det här uppdraget att utreda om det finns behov av ytterligare styrning.

För att avfall ska hanteras i enlighet med avfallshierarkin och för att omställningen till en cirkulär ekonomi ska ske behöver olika avfallsströmmar hanteras på olika sätt. Det behövs även olika typer av styrmedel i olika delar av värdekedjan baserat på vilket problem det är som ska åtgärdas och vilken möjlighet Sverige har att införa styrmedel. En skatt på avfall som deponeras bedömer Skatteverket och Naturvårdsverket inte är rätt väg att gå. Andra styrmedel så som förbud mot deponering är styrmedel som kan användas för att styra specifika avfallsströmmar bort från deponi.

7.3.1 Myndigheterna föreslår övergångsbestämmelser

Eftersom skatten på avfall är utformad enligt nettodeponimetoden och att tidpunkten för beskattning av avfallet kan inträffa före yrkandet av avdragen bör övergångsbestämmelser införas. Övergångsbestämmelserna bör endast omfatta det avfall som har förts in på en skattepliktig anläggning och som det inte tidigare har gjorts avdrag för enligt 10 § 1–3 i lagen om skatt på avfall.

Enligt övergångsbestämmelser ska den som är skattskyldig när lagen om skatt på avfall upphör att gälla i vissa fall kunna ansöka om återbetalning av skatt på avfall efter att lagen upphört att gälla. Möjligheten att ansöka om återbetalning ska omfatta avfall som, under en treårsperiod efter att lagen har upphört att gälla, förs ut från anläggningen, används för driften av anläggningen eller inom anläggningen används för konstruktionsarbeten eller för att där åstadkomma en miljösäker deponering eller förvaring (dock inte när avfallet används för mellantäckning). De bestämmelser om ansökan om återbetalning som nu finns i 12 § andra och tredje stycket samt 13 § lagen om skatt på avfall ska i tillämpliga delar gälla för en sådan ansökan. Det följer av allmänna principer att återbetalning inte kan medges med större belopp än som motsvarar den skatt som tidigare betalats för avfallet (jfr prop. 2019/20:124 s. 26). Eftersom förslaget är att lagen om skatt på avfall ska upphöra att gälla behöver även förordningen (1999:1218) om skatt på avfall upphöra att gälla.

8 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för effekterna av förslaget om att ta bort skatten på avfall i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

8.1 Behov av förändring

Skatten på avfall infördes 2000 och syftar till att styra i enlighet med avfallshierarkin genom att motverka uppkomst av avfall och styra avfall från deponering mot annan hantering. I samband med att skatten infördes beslutades bland annat om förbud mot deponering av brännbart och organiskt avfall. Det finns även en mängd andra regleringar på avfallsområdet i syfte att styra i linje med avfallshierarkin och mot en cirkulär ekonomi. Förutsättningarna för skatten som styrmedel har därför förändrats sedan den infördes och behovet av en översyn av skatten på avfall har lyfts av både myndigheter, ett flertal utredningar och branschen. Regeringen har därför gett Skatteverket och Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av avfallsskatten och analysera skattens miljöstyrande effekt samt vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

I kapitel 6 framgår det att deponeringen har minskat kraftigt sedan skatten och flera andra styrmedel införts. Det finns i dag andra styrmedel på plats som innebär att de aktörer som lämnar avfall för deponering står för kostnaderna för att undvika, minska och hantera utsläpp från deponier. Det finns även andra styrmedel som styr avfall bort från deponering och mot återvinning. Analysen visar vidare att skattens utformning skapar incitament att söka undantag och yrka vissa avdrag snarare än att styra avfallet mot den miljömässigt mest önskvärda hanteringen. Detta riskerar leda till att avfall som borde fasas ut ur kretsloppet används i konstruktioner eller att material som skulle kunna återanvändas byggs in i konstruktioner. Skattens utformning med flera olika avdragsmöjligheter innebär även att det är en väldigt liten andel av det avfall som deponeras som slutligt beskattas. Utformningen med skattebefrielse för vissa avfallsslag försvagar även incitamenten att utveckla bättre tekniska lösningar för att hantera dessa avfallsslag högre upp i avfallshierarkin. Myndigheterna bedömer att skatten på avfall inte styr på ett verkningsfullt och samhällsekonomiskt effektivt sätt i enlighet med avfallshierarkin. Den bedöms inte heller på ett ändamålsenligt sätt bidra till en omställning till cirkulär ekonomi. För att avfall ska hanteras i enlighet med avfallshierarkin och för att omställningen till en cirkulär ekonomi ska ske behöver olika avfallsströmmar hanteras på olika sätt. Det behövs även olika typer av styrmedel i olika delar av värdekedjan baserat på vilket problem det är som ska åtgärdas och vilken möjlighet Sverige har att införa styrmedel. En skatt på avfall som deponeras bedöms av myndigheterna inte vara rätt styrmedel för att åstadkomma sådana incitamentsstrukturer. Skatteverket och Naturvårdsverket föreslår därför att skatten på avfall tas bort.

Sedan införandet av avfallsskatten år 2000 har andra styrmedel införts för att styra avfall bort från deponering och uppåt i avfallshierarkin, däribland förbud mot att deponera brännbart och organiskt avfall samt krav på utsortering av avfall och separat insamling av avfall. Dessa styrmedel bedöms styra bort avfall från deponi på ett mer verkningsfullt sätt än skatten på avfall. Dessutom regleras miljöpåverkan från deponier genom annan lagstiftning, bland annat deponeringsförordningen och tillståndsprövning enligt miljöbalken. Dessa styrmedel bidrar till att fördyrar deponering gentemot andra behandlingsalternativ genom att

mottagningsavgifterna speglar kostnader för åtgärder och insatser för att undvika och minska de negativa miljöeffekter som deponering av fall kan ge upphov till.

Genom att fördyra deponering gentemot andra behandlingsmetoder gör skatten på avfall det mindre ekonomiskt attraktivt att deponera skattepliktigt avfall. Skatten styr därmed bort från deponi. Av allt deponerat avfall (inklusive gruvavfall) är cirka 19 procent skattepliktigt. Idag beskattas dock endast en liten del av de avfallsslag som deponeras. Av allt skattepliktigt avfall som deponerades under perioden 2016–2020 beskattades fyra procent. Motsvarande andel i förhållande till allt deponerat avfall låg under en procent.

Den stora mängden undantag och avdragsmöjligheter leder till att styrningen ändras från att genom att fördyra deponering ge ekonomiskt incitament att välja andra behandlingsmetoder högre upp i avfallshierarkin, till en gränsdragnings- och klassificeringsfråga, där utfallet beror på hur avfall definieras, dokumenteras och bedöms i det enskilda fallet. Att deponimarknaden präglas av asymmetrisk information möjliggör felaktig redovisning av avfallsslag till en avdragsgill eller undantagen kategori. Således ökar incitament för skatteoptimering och strategiska upplägg, vilket riskerar att styra aktörer mot att felaktigt redovisa sitt avfallsslag för att undgå beskattning i stället för att på ett effektivt sätt bidra till en omställning till cirkulär ekonomi. Den stora mängden undantag och avdragsmöjligheter leder till att styrningen blir mindre träffsäker och regelefterlevnaden blir svårkontrollerad.

Avdraget för konstruktion belyser problemet. Att avfall används i konstruktion i stället för att deponeras kan i bästa fall ersätta primära material och därmed bidra till resurseffektivitet. Men eftersom det är svårt att objektivt bedöma både vad som är ett relevant konstruktionsändamål, vilka volymer som är rimliga kan avdragsmöjligheten utnyttjas för att kringgå regelverket. Dessutom när avdrag gör det ekonomiskt attraktivt att få avfall att framstå som avdragsgillt genom felredovisning och klassificering ökar risken att olämpliga material eller till och med farliga ämnen används i konstruktionsändamål in- eller utanför deponier. Detta kan bidra till spridning av farliga ämnen i samhället samt ge försämrade framtida återvinningsmöjligheter.

Skatten på avfall är en miljöskatt som emellertid har en svag miljöstyrande effekt. Skatten skapar incitament att söka undantag och yrka avdrag, snarare än att styra avfallet mot den miljömässigt mest önskvärda hanteringen, med risk att avfall som borde fasas ut ur kretsloppet används i konstruktioner, inom en deponi eller ute i samhället, eller att material som skulle kunna återanvändas byggs in i konstruktioner. Dessutom kan undantagsmöjligheter för vissa material och restfraktioner från materialåtervinning av avfall, även minska incitament att utveckla nya återvinningslösningar för framtida resursutvinning och riskerar att bromsa teknikutveckling.

Skatteverket och Naturvårdsverket bedömer att skatten på avfall därmed inte styr på ett verkningsfullt och samhällsekonomiskt effektivt sätt i enlighet med avfallshierarkin. Den bedöms inte heller bidra på ett ändamålsenligt sätt bidra till en omställning till cirkulär ekonomi. Andra styrmedel bedöms styra bort avfall från deponi på ett mer verkningsfullt och samhällsekonomiskt effektivt sätt än skatten på avfall.

8.2 Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring

Förslaget om att avskaffa skatten på avfall innebär att inget avfall som förs in på en avfallsanläggning eller uppkommer inom en industrianläggning ska beskattas. Syftet med förslaget är att ta bort en skatt som i stor uträkning har uppfyllt sitt syfte och som i dag endast har en svag miljöstyrande effekt. Lagen om skatt på avfall är ett av flera styrmedel på avfallsområdet som syftar till att styra avfall från deponering mot andra sätt att hantera avfall i enlighet med avfallshierarkin. Andra styrmedel som införts efter skatten på avfall bedöms av myndigheterna styra avfall bort från deponering på ett mer verkningsfullt sätt.

Något alternativ till förslaget om att av lagen om skatt på avfall ska upphöra lämnas inte. Andra alternativ har varit en del av utredningsarbetet men bedöms inte likvärdiga. Flera av de problem som Skatteverket och Naturvårdsverket har identifierat när det gäller skattens möjlighet att i nuvarande utformning vara ett effektivt styrmedel skulle kunna åtgärdas genom att utformningen av skatten justeras på flera sätt. Dessa ändringar skulle då tillsammans utgöra ett alternativ till att ta bort skatten. Undantag och avdragsmöjligheter skulle kunna tas bort för att ge en större skattebas, ge incitament för utveckling av tekniker för återvinning och öka styreffekten. Även möjligheten att göra avdrag för konstruktioner inne på deponin skulle kunna begränsas. Samtidigt skulle skattemodellen kunna ändras så att det bara betalas skatt för det avfall som faktiskt deponeras. Det skulle även vara möjligt att i någon mån differentiera skatten utifrån olika avfallsslag för att öka styreffekten. Ändringar i utformningen av skatten på avfall skulle dock inte innebära att skatten styr mot en cirkulär ekonomi där förbrukningen av primära resurser minskar samtidigt som sådant som inte ska cirkuleras fasas ut. En skatt på avfall som deponeras kan endast styra avfall bort från deponi, inte mot cirkulär ekonomi. Förslaget att ta bort skatten innebär en minskning av den administrativa bördan för verksamhetsutövare och Skatteverket, medan alternativet att ändra om i befintligt system genom att införa fler undantag, differentierade skattesatser eller liknande i stället skulle öka den administrativa bördan ytterligare.

Om förslaget inte genomförs kommer en miljöskatt med begränsad miljöstyrande effekt att kvarstå. Regelverket riskerar fortsatt utnyttjas för att undgå beskattning, snarare än att styra varje specifikt avfall till optimal hantering. Nyligen genomförda och kommande förändringar i avfallslagstiftningen förväntas bidra till att minska deponeringen av avfall (exklusive gruvavfall) framöver, se avsnitt 5.2.2.

8.3 Offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna av förslaget beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner och redovisas i ikraftträdandeårets priser och volymer.⁵³ Effekterna beräknas i periodiserade termer, vilket innebär att de redovisas för det år då den ekonomiska aktiviteten äger rum, oavsett hur och när skatten debiteras eller betalas.

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Beräkningarna av de offentligfinansiella effekterna baseras på Skatteverkets uppgifter om beskattat deponerat avfall och skattebetalningar för perioden 2016–2022. Beräkningarna följer konventionen om fasta priser och volymer, vilket innebär att det inte antas ske några beteendeförändringar.

⁵³ Finansdepartementet (2025).

Skatteintäkterna från avfallsskatt för år 2028 uppskattas därför genom en linjär framskrivning av mängden beskattat deponerat avfall för dessa år. Skattesatsen för avfallsskatten är indexerad till konsumentprisindex, och skattesatsen 2028 uppskattas med hjälp av Konjunkturinstitutets prognos för konsumentprisindex (mars 2026).⁵⁴

Under dessa antaganden beräknas skattebortfallet till följd av avskaffad avfallsskatt till 0,36 miljarder kronor i 2028 års priser och volymer.

Avfallsskatten är en kostnad som företagen får dra av i verksamheten. Det innebär att ett avskaffande av skatten minskar kostnaderna, vilket i sin tur ökar de skattepliktiga anläggningarnas vinster. Det innebär att förslaget också har indirekta effekter på bolagsskatten. Bolagsskatten kan betalas in vid ett senare tillfälle, men hänförs i beräkningen till det år då den skattepliktiga händelsen inträffar. Den offentligfinansiella nettoeffekten beräknas till 0,29 miljarder kronor i 2028 års priser och volymer ($= 0,36 \times (1 - 0,206)$). Tabell 2 visar en uppskattning av den offentligfinansiella effekten.

Tabell 2. Offentligfinansiella effekter avskaffad avfallsskatt, miljarder kronor

	Brutto	Netto			Varaktig effekt
	2028	2028	2029	2030	
Avskaffad avfallsskatt	-0,36	-0,29	-0,29	-0,29	-0,29

Källa: Skatteverkets beräkningar.

Anm.: Bruttoeffekten inkluderar effekter på intäkterna från den skatt som regeländringen avser, utan hänsyn till indirekta effekter. Indirekta effekter uppstår när en skatteåtgärd påverkar andra skattebaser än den som regeländringen avser. Nettoeffekten är den offentligfinansiella effekten när hänsyn har tagits till sådana eventuella indirekta effekter, i detta fall effekterna på bolagsskatten. Den varaktiga effekten är ett mått på regeländringens bestående effekt på de offentliga finanserna.

Enligt övergångsbestämmelser ska den som är skattskyldig när lagen om skatt på avfall upphör, i vissa fall, kunna ansöka om återbetalning av skatt på avfall efter att lagen upphört. Möjligheten att ansöka om återbetalning omfattar avfall som, under en treårsperiod efter att lagen har upphört, förs ut från anläggningen, används för driften av anläggningen eller inom anläggningen används för konstruktionsarbeten eller för att där åstadkomma en miljösäker deponering eller förvaring (dock inte när avfallet används för mellantäckning). Övergångsbestämmelsen medför att det under en treårsperiod fortfarande kommer att ske återbetalningar av avfallsskatten. Dessa återbetalningar skulle ha skett även med gällande regler, och övergångsbestämmelsen har därför kassamässiga effekter, men medför inte några offentligfinansiella effekter.

Värdet på de avdrag som omfattas av övergångsbestämmelserna uppskattas utifrån uppgifter om den totala mängd avfall för vilken avdrag har yrkats under perioden 2016–2022. Uppskattningen görs genom att det totala avdragsbeloppet multipliceras med andelen avfall

⁵⁴ Konjunkturinstitutet (2026).

som berörda avdrag har yrkats för under respektive år. Mängden avdrag som härrör till år 2028 uppskattas därefter genom en linjär framskrivning.

Aktörer som bedriver en skattepliktig deponiverksamhet kan antas vilja yrka avdrag så snart som möjligt. I beräkningen antas att återbetalning kan komma att ske med 50 procent av det totala avdragsbeloppet under det första året, och därefter 30 procent av det totala beloppet år två och slutligen 20 procent år tre.

Tabell 3. Kassamässiga effekter avseende återbetalning av avdrag, miljoner kronor

	Brutto	Netto			Varaktig effekt
		2028	2029	2030	
Övergångsbestämmelse återbetalningar	-2,20	-1,74	-1,03	-0,67	-0,07

Källa: Skatteverkets beräkningar.

8.4 Effekter för verksamhetsutövare

De verksamhetsutövare som berörs av förslaget om att avskaffa skatten på avfall är till att börja med aktörer som bedriver verksamhet på skattepliktiga industrianläggningar med deponi eller på skattepliktiga avfallsanläggningar med deponi. Där de senare tar emot avfall för deponering från andra aktörer. Dessa kan drivas av företag eller kommuner. När det gäller industrianläggningar antas alla verksamhetsutövare vara företag. Även aktörer som ger upphov till skattepliktigt avfall kommer att beröras. Även dessa utgörs framför allt av företag och kommuner.

8.4.1 Effekter för aktörer som bedriver verksamhet på skattepliktiga anläggningar

De aktörer som direkt påverkas av ett avskaffande av skatten är de som bedriver verksamhet vid de anläggningar som i dag är skattepliktiga och där verksamhetsutövaren lämnar en skattedeklaration till Skatteverket. Det omfattar både industrianläggningar med deponi och avfallsanläggningar med deponi. Enligt uppgift från Skatteverket är det 105 skattepliktiga anläggningar år 2026. Av dessa drivs knappt en tredjedel av kommuner. År 2022, som är sista året med tillgänglig statistik för slutlig skatt, fanns 107 skattepliktiga aktörer. Av dessa betalade 87 slutlig skatt och 20 betalade inte någon skatt efter att samtliga avdrag hade yrkats.

Av de skattepliktiga anläggningarna är en fjärdedel industrianläggningar med deponi. För dessa finns ofta tillstånd att endast deponera avfall som uppkommer på anläggningen från den egna verksamheten och de som bedriver verksamheten är därmed både avfallsproducenter och avfallshanterare.

För båda typerna av verksamhet (industrianläggningar och avfallsanläggningar) innebär ett avskaffande av skatten minskad administrativ börda samt att verksamhetsutövarnas likviditetspåfrestningar som uppstår mellan inbetalning och återbetalning försvinner.

Dessutom innebär förslaget en regelförenkling för verksamhetsutövare genom att till exempel osäkerheter vid tolkning av lagstiftningen försvinner. I avsaknad av underlag kan omfattningen av de administrativa besparingarna inte uppskattas. År 2022, redovisade de berörda aktörerna avfall till en summa av 6,4 miljarder kronor i bruttoskatt. De yrkade avdrag för en total summa av 6,1 miljarder, vilket innebär att 96 procent av det totala skattebeloppet återbetalades i form av avdrag. Den negativa påverkan på verksamheternas likviditet som det medför att ligga ute med stora belopp försvinner om skatten tas bort.

Enligt de aktörer från industrideponier som ingick i undersökningen, se avsnitt 6.3, hanterar de endast eget uppkommet avfall som inte går att behandla på annat sätt. Det handlar ofta om stoft, slam och annat mineraliskt avfall från produktion. Bedömningen är att ett borttagande av skatten inte kommer att påverka hur stora mängder som uppkommer av dessa avfallsslag. Ett borttagande av skatten förväntas därför inte heller påverka mängden avfall som deponeras vid dessa industrianläggningar.

När det gäller avfallsanläggningar som tar emot avfall från andra aktörer förväntas de som driver anläggningarna i viss utsträckning sänka mottagningsavgifterna för deponering vid ett avskaffande av skatten. Mottagningsavgiften för avfall som ska deponeras, eller för blandat avfall som behöver sorteras och där en mindre andel slutligen deponeras, uppgår vanligen till cirka 1 500–2 000 kronor per ton, se avsnitt 6.1.1. Avgiften omfattar behandlingskostnad och eventuell skatt. Hur mycket mottagningsavgifterna kommer att sänkas beror på i vilken utsträckning skatten i dag kan övervältras på avfallsproducenterna. Möjligheten att övervältra skatten bedöms variera mellan olika avfallsslag. För avfallsslag där deponering är det enda alternativet förväntas avfallsskatten i större utsträckning övervältras på avfallsproducenten jämfört med för avfall som kan användas i konstruktioner eller för sluttäckning av deponier. Eftersom marknaden för avfallshanteringen är konkurrensutsatt bedöms full kostnadstäckning inte alltid kunna uppnås. De som driver avfallsanläggningarna förväntas därför inte sänka mottagningsavgifterna med hela skattebeloppet vid ett borttagande av skatten.

I vilken utsträckning lägre mottagningsavgifter för avfallsslag som det i dag betalas nettoskatt för, leder till att mängden avfall som deponeras kommer att öka är svårt att förutsäga. Att mängden avfall som det betalades nettoskatt för år 2022 totalt uppgick till 450 000 ton och att mängden avfall som uppkommer inte förväntas påverkas av skatten på avfall, se avsnitt 8.4.2, talar för att deponeringen av detta avfall inte förväntas öka i någon större utsträckning. Även om mängderna kan komma att öka något förväntas en eventuell ökning fördelas på merparten av de cirka 80 avfallsanläggningar som i dag är skattepliktiga, vilket i genomsnitt skulle innebära en mycket liten ökning per anläggning.

Vidare bedömer Skatteverket och Naturvårdsverket att ett avskaffande av skatten påverkar hanteringen av avfall för vilket avdrag relaterat till användning för konstruktion i dag tillämpas. När incitamenten att använda avfall till konstruktion eller sluttäckning för att möjliggöra skatteavdrag tas bort, försvinner de ekonomiska incitamenten att använda onödiga mängder avfall i konstruktioner inne på deponin och avfallet kan i större utsträckning komma att deponeras. Något som lyfts av flera olika aktörer är att deponikapaciteten, framför allt i södra Sverige är begränsad, och de som driver avfallsanläggningar vill endast deponera sådant avfall som verkligen måste deponeras för att

spara på kapaciteten. Detta talar för att det fortfarande i vissa områden kan finnas tydliga incitament för att hitta en annan användning av avfallet än att deponera det för att spara på kapacitet. Detta kan innebära att avfall i stor utsträckning fortsatt kommer att användas i konstruktioner och för sluttäckning inne på avfallsanläggningar, även efter ett borttagande av skatten. Ett borttagande av skatten innebär dock att möjligheten för vissa avfallsanläggningar att erbjuda ”konstruktionsavdrag” för att få en konkurrensfördel försvinner. Ett avskaffande av avfallsskatt bedöms därmed bidra till en sundare konkurrens på deponimarknaden.

Inne på avfallsanläggningarna bedöms det i dag läggas betydande resurser på att sortera och behandla inkommande avfall, i syfte att efterleva lagstiftningen och för att minimera den mängd som deponeras och därmed omfattas av skatt. Vid ett avskaffande av skatten minskar de ekonomiska incitamenten för sortering och behandling i viss utsträckning. Ekonomiska incitament att sortera ut material som är lönsamma att återvinna (till exempel vissa metaller) kvarstår eftersom deponering, även utan skatten medför en kostnad. Den som ansvarar för att avfall blir behandlat ska även enligt miljöbalken fortfarande hantera avfallet i enlighet med avfallshierarkin och de förbud som finns för brännbart och organiskt material påverkar i stor utsträckning utsorteringen. Även drivkrafterna för att spara på deponikapacitet och verksamheternas eget hållbarhetsarbete påverkar hanteringen av det avfall som lämnas på avfallsanläggningen. Ett borttagande av skatten förväntas därmed inte påverka de samlade incitamenten för att sortera och behandla inkommande avfall i någon betydande omfattning.

Majoriteten av det avfall som i dag importeras till Sverige för deponering är avfallsslag som det kan göras avdrag för, enligt § 11 i lagen om skatt på avfall, exempelvis asbest samt förorenad jord och sten, och den nuvarande importen förväntas därför inte påverkas av att skatten tas bort. Import av avfallsslag som i dag nettobeskattas kan riskera att öka om dessa framöver kan deponeras skattefritt i Sverige. Det saknas dock kunskap om vad det skulle kunna vara för avfall som eventuellt skulle kunna börja importeras till Sverige för deponering.

Sammantaget bedöms ett borttagande av skatten på avfall framför allt medföra positiva effekter för de aktörer som bedriver verksamhet vid skattepliktiga anläggningar. Detta till följd av regelförenkling och minskad administrativ börda och att de inte behöver ligga ute med stora belopp i väntan på avdrag. Utöver avfallsskatten finns det många andra styrmedel och andra drivkrafter som ger incitament att behandla avfall på annat sätt än genom deponering och som påverkar hur de som bedriver verksamhet vid skattepliktiga anläggningar hanterar avfallet. Ett borttagande av skatten förväntas inte medföra några negativa konsekvenser för de aktörer som bedriver verksamhet vid skattepliktiga anläggningar. Avfallsanläggningarna har möjlighet att själva styra över vilket avfall de vill ta emot och till vilken kostnad.

8.4.2 Effekter för avfallsproducenter

Med avfallsproducent avses i miljöbalken (15 kap. 4 §) den som ger upphov till avfall (ursprunglig avfallsproducent) och den som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning. Avfallsproducenten behöver inte vara den som fysiskt lämnar avfallet vid en avfallsanläggning, det kan göras av en transportör.

Det är den ursprungliga avfallsproducenten, om det inte är reglerat eller avtalat på annat sätt, som ska stå för kostnaderna för att hantera avfallet (miljöbalken 15 kap. 11a §).

Förslaget om att ta bort avfallsskatten kan påverka avfallsproducenter utifrån tre olika perspektiv utöver den direkta kostnadsbesparingen för deponering som uppstår. För det första påverkar ett borttagande av skatten relativpriserna för att förebygga avfall som i dag deponeras med nettoskatt. Det innebär att incitamenten att förebygga avfall som måste deponeras minskar och att uppkomsten av vissa avfallsslag därmed skulle kunna öka. För det andra påverkar förslaget relativpriserna för att behandla det avfall som uppkommer. Att kostnaden för att deponera visst avfall minskar skulle kunna påverka valet av behandlingsmetod för det avfall som uppstår. Detta gäller framför allt avfall som har styrts bort från deponering till materialåtervinning eller återvinning genom användning i konstruktioner utanför deponier. Det tredje och sista perspektivet är att de ekonomiska incitamenten att söka behandlingsalternativ som innebär att avfallet används i konstruktioner, på skattepliktiga anläggningar eller för sluttäckning av deponier, minskar.

För avfallsproducenter, vars avfallsslag omfattas av specifika undantag eller avdrag bedöms ett avskaffande av skatten inte direkt medföra några konsekvenser, eftersom ingen skatt i dag tas ut genom mottagningsavgifterna för dessa avfall.

De avfallsproducenter som framför allt berörs av förslaget om att slopa skatten på avfall är de aktörer som ger upphov till avfall som det betalas nettoskatt för eller avfall som det görs konstruktionsavdrag för. Vilka avfallsproducenter som berörs av förslagen och hur många de är har det inte varit möjligt att ta fram uppgifter om. Baserat på att det handlar om avfall som kan användas vid konstruktion samt informationen i 6.3.2 om vilket avfall som nettobeskattas är myndigheternas bedömning att avfallsproducenter som berörs är till exempel verksamheter inom bygg och riv (ger upphov till bland annat jord, betong och isolering), privata och kommunala aktörer som driver avfallsförbränningsanläggningar (ger upphov till flyg- och bottenaska) samt företag och kommuner som bedriver verksamhet på skattepliktiga avfallsanläggningar (dessa ger upphov till sorterings- och deponirester, och konsekvenserna för dessa beskrivs under det tidigare avsnittet). Även blästersand nämndes som ett vanligt förekommande avfall som det betalas nettoskatt för. Detta avfall kan uppkomma inom en rad olika branscher.

Ett borttagande av skatten innebär att de ekonomiska incitamenten för att använda skattepliktigt avfall i konstruktioner (både på och utanför avfallsanläggningar) minskar. Detta kan komma att påverka förutsättningarna på marknaden för avfall som kan användas i konstruktioner. Det skulle kunna innebära att efterfrågan på rena massor (som i dag kan undantas skatt genom 3 § lagen om skatt på avfall) ökar, samtidigt som det avfall som i dag är skattepliktigt deponeras i större utsträckning. Det skulle innebära en positiv konsekvens för de avfallsproducenter som ger upphov till avfall i form av till exempel rena jordar.

Under 2022 nettobeskattades cirka 450 000 ton avfall efter att samtliga avdrag hade yrkats. Detta motsvarar cirka fyra procent (0,45/10,9 miljoner ton) av den totala mängden skattepliktigt avfall. Avfallsproducenter som i dag lämnar avfall för deponering, bedöms även fortsättningsvis lämna avfall för deponering. Ett borttagande av skatten innebär dock en lägre kostnad för deponering än i dag då avfallsanläggningarna, som nämnts ovan,

förväntas sänka sina mottagningsavgifter. Under förutsättning att hela skatten har övervältrats på avfallsproducenten skulle det innebära en kostnadsbesparing på (750 x 450 000) 337,5 miljoner kronor under förutsättning att mängden avfall som nettobeskattas fortfarande är cirka 450 000 ton och skattesatsen är 750 kronor per ton. Detta får ses som ett maxtak, den verkliga kostnadsbesparingen förväntas vara mindre till följd av att hela skatten inte alltid kan övervältras till avfallsproducenten.

I vilken uträkning ett avskaffande av avfallsskatten skulle medföra att uppkomsten av avfall som idag slutligen beskattas skulle öka beror på vilka avfallsslag det handlar om. I avsaknad av tillgängliga uppgifter har en undersökning genomförts med relevanta marknadsaktörer. Aktörer vid de avfallsanläggningarna som betalar mest skatt, runt 70 procent, uppger att större skattebelagda flöden bland annat avser sorteringsrester (deponirest efter utsortering av bland annat brännbart och farligt avfall), betong, isolering, askor och blästersand (se avsnitt 6.3.2). Respondenterna uppger att skatten i begränsad utsträckning påverkar mängden avfall som uppkommer. Exempelvis förväntas inte större avfallsmängder uppstå när det gäller askor, betong eller isolering till följd av lägre deponeringskostnader, eftersom uppkomsten av dessa avfall beror på andra faktorer än avfallsskatten. Det skulle kunna tänkas att mängden avfall i form av blästersand kan öka som en följd av att skatten tas bort. Detta eftersom skatten i dag antas ge direkta incitament till den ursprungliga avfallsproducenten att minska uppkomsten av avfallet.

Om skatten på avfall som deponeras avskaffas påverkas relativpriserna för att hantera det avfall som uppstår. Det kan innebära att vinstdrivande och kostnadsminimerande avfallsproducenter i större utsträckning kan komma att välja deponering i stället för alternativ behandling. Om kostnaden för alternativ behandling i dag ligger nära kostnaden för deponering kan deponering, vid ett borttagande av skatten, bli det billigare alternativet och deponeringen skulle därmed kunna öka. Däremot om alternativ behandling även fortsättningsvis är billigare bedöms denna hantering bestå. I praktiken påverkas också valet av behandlingsmetod av tidigare investeringar. Om avfallsproducenten eller en avfallsbehandlare redan har investerat för återvinning eller materialåtervinning minskar risken för en återgång till deponering. Om den alternativa behandlingen däremot har höga rörliga kostnader kan lägre mottagningsavgifter för deponering skapa ekonomiska incitament att välja deponi. Valet av deponi som behandlingsmetod bedöms dock inte som sannolikt om alternativa behandlingsformer redan har etablerats. Därtill omfattas stora mängder av det avfall som har styrts bort från deponering sedan skatten infördes numera av deponeringsförbud, vilket innebär att avfallsproducenternas hantering av dessa avfall inte förväntas påverkas av att skatten tas bort. Utöver detta finns det andra styrmedel och drivkrafter som påverkar hur avfallsproducenterna hanterar avfallet. Avfallshierarkin i miljöbalken, krav på utsortering och separat insamling samt verksamheternas eget hållbarhetsarbete är några av de faktorer som påverkar verksamhetens beteenden utöver kostnader för behandling av avfallet. Sammantaget bedöms risken att avfallsproducenter som i dag behandlar sitt avfall genom materialåtervinning eller annan återvinning som ersätter primära material i stället skulle välja deponering som behandlingsmetod som liten. Att skatten på avfall tas bort innebär även att incitamenten för avfallsproducenter att hitta konstruktionsbehov utanför en deponi, för att undvika skatt, försvinner. Det kan i sin tur förväntas innebära att vissa avfallsproducenter i stället väljer att deponera avfallet när

kostnaden för deponering blir lägre. Genom att skatten tas bort försvinner de ekonomiska incitamenten för avfallsproducenter att hitta en deponi som har behov av deras avfall för konstruktioner inne på avfallsanläggningen eller för sluttäckning av deponin. Utan möjlighet till avdrag borde mottagningsavgiften för dessa avfall jämnas ut oavsett om det kan användas i konstruktioner alternativt vid sluttäckning eller om det ska deponeras. Detta under förutsättning att det finns kapacitet att deponera avfallet i stället för att använda det i konstruktioner. Detta borde medföra minskade transaktionskostnader för avfallsproducenterna.

Ett borttagande av skatten skulle innebära en regelförenkling för avfallsproducenter. Det innebär även att eventuella osäkerheter som avfallsproducenterna upplever kopplat till skattelagstiftningen försvinner. Det kan även innebära att incitamenten ökar för att utveckla processer för att materialåtervinna delar av avfall utan att riskera att deponering av restavfallet omfattas av skatt. Sammantaget bedöms ett avskaffande av skatten medföra positiva konsekvenser för avfallsproducenter till följd av regelförenkling och minskade kostnader för deponering. Ett borttagande av skatten förväntas inte medföra några betydande beteendeförändringar hos avfallsproducenter som ger upphov till skattepliktigt avfall. De ekonomiska incitamenten för att förebygga avfall som måste deponeras kan minska något för enskilda avfallsslag. När det gäller hanteringen av det avfall som uppstår är bedömningen av att det finns andra styrmedel och drivkrafter som gör att det inte förväntas några större förändringar i hur avfallsproducenterna hanterar avfallet till följd av ett borttagande av skatten. Avfallsproducenter kan i större utsträckning förväntas lämna avfall för deponering i stället för användning i konstruktioner både på och utanför deponier, givet att det finns kapacitet att ta emot avfall för deponering.

8.5 Effekter för miljön

Ett avskaffande av skatten bedöms medföra en viss ökning av deponeringen för vissa av de avfallsslag som i dag beskattas. En liten ökad deponering bedöms inte få några betydande negativa miljökonsekvenser.

Regleringen av och tillstånden för deponier innebär att miljöpåverkan från själva deponin kontrolleras genom annan lagstiftning och mycket av det skattepliktiga avfallet som idag deponeras utgörs av material som inte på ett ändamålsenligt sätt kan ersätta primärt material. En del av förväntad ökning av deponerat avfall är sådant avfall som idag redovisas som konstruktionsmaterial för att aktörer ska kunna göra avdrag från skatt. Delar av detta avfall ligger de facto på deponin redan idag. För de fall avfallet tidigare användes som konstruktionsmaterial ovan tätskiktet eller på andra delar av anläggningen än i deponin blir effekterna för miljön generellt positiva när avfallet i stället deponeras. För det fall avfallet angetts som konstruktionsmassor, men lagts under tätskiktet, medför ändringen inte några konsekvenser för miljön.

Att skatten tas bort innebär även att de ekonomiska hinder den idag medför för verksamhetsutövare som har affärsmodeller som går ut på att materialåtervinna värdefulla resurser ur avfall, men där det uppstår ett restavfall som måste deponeras försvinner. Det kan innebära att materialåtervinningen av värdefulla resurser som kan ersätta primära råvaror kan komma att öka samtidigt som mängden avfall som deponeras ökar.

Idag styr skatten ut avfall i konstruktioner, även utanför deponierna. Ett borttagande av skatten minskar incitamenten att söka konstruktionsändamål för avfallet. Att mängden avfall som inte är lämpligt i konstruktioner ur ett hälso- och miljöperspektiv minskar, minskar de negativa konsekvenserna för människors hälsa och miljön. Ett borttagande av skatten på deponerat avfall kan därmed komma att ha positiva effekter för miljön även om deponeringen i statistiken ökar. En minskad användning av visst avfall i konstruktionsändamål förväntas inte innebära att efterfrågan på primära resurser ökar i någon större omfattning. Det förväntas i stället leda till att användningen av rena massor, till exempel jord som idag inte omfattas av skatten kan komma att öka. När skatten tas bort förväntas incitamenten generellt öka för att söka den mest lämpliga hanteringen för aktuellt avfallsslag i stället för att, som idag, söka avdragsmöjligheter och undantag för de avfallsslag som omfattas av skatt. Ett avskaffande av avfallsskatten påverkar inte de materiella krav som gäller för vad som får deponeras och hur deponering ska genomföras. Sådana krav följer bland annat av deponeringsförfordningen, Naturvårdsverkets mottagningsföreskrifter och deponiernas miljötillstånd.

8.6 Effekter för Skatteverket

Vid avskaffandet av skatten på avfall försvinner Skatteverkets administrativa kostnader relaterat till avfallsskatten, vilket möjliggör en omfördelning av resurser inom verksamheten.

8.7 Effekter på det brottsförebyggande arbetet

Drivkraften bakom avfallsbrottslighet är främst ekonomisk, eftersom korrekt och miljösäker hantering medför kostnader. Skatten på avfall utgör ett av flera styrmedel som påverkar kostnadsbilden för korrekt avfallshantering och kan därmed bidra till att skapa incitament att felaktigt klassificera avfall i syfte att undgå beskattning, alternativt söka annan avsättning för avfallet som kan bidra till risker och negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön. Om avfallsskatten avskaffas minskar denna specifika ekonomiska drivkraft för felklassificering, samt kostnaderna minskar för att deponera avfallet generellt. Samtidigt bedöms den samlade risken för brottslig hantering i huvudsak fortsatt påverkas av andra kostnadsposter och regelkrav, eftersom skatten ofta utgör en begränsad del av den totala hanteringskostnaden och mottagningsavgifterna vid deponier även utan skatt förväntas vara relativt höga.

För att motverka att kvarstående ekonomiska incitament omsätts i regelöverträdelser krävs dock även fortsättningsvis en ändamålsenlig tillsyn och effektiva sanktioner, så att risken för upptäckt och konsekvenserna av överträdelser är tillräckligt kännbara och trovärdiga. Detta understryker behovet av en väl fungerande kontroll av avfallshanteringen oavsett om skatten finns kvar eller inte.

8.8 Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget synes inte påverka andra myndigheter eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

8.9 Ikraftträdande, informationsinsatser och utvärdering

Skatteverket och Naturvårdsverket har ingen särskild uppfattning om när ikraftträdande av förslaget bör ske annat än att det lämpligen sker vid ett kvartals början. Anledningen till detta är för att följa tidpunkterna för deklarationen. För att säkerställa tillräcklig beredning och ett ikraftträdande vid ett årsskifte föreslår myndigheterna att lagändringen börjar tillämpas den 1 januari 2028.

8.9.1 Uppföljning och utvärdering

Skatteverket och Naturvårdsverket bedömer att mängden deponerat avfall bör följas upp av Naturvårdsverket om skatten på avfall tas bort. Uppföljningen görs lämpligen stegvis och anpassas efter behov där man i ett första steg följer deponerade mängder avfall genom officiell statistik. Genom att följa deponerade mängder, dels totalt, dels per avfallsslag kan indikationer fås om det förekommer oroväckande trender för något avfallsslag. Andra aspekter som kan vara av intresse att följa är hur avfallsanläggningarnas mottagningsavgifter för deponering har förändrats, liksom import och export av avfall för deponering. En eventuell ökad import av avfall för deponering efter att skatten tas bort kan Naturvårdsverket följa genom de godkännanden för import som ges.

Beroende på vad en inledande uppföljning visar kan, vid behov, en fördjupad analys initieras, i syfte att utreda och föreslå åtgärder för att styra bort specifika avfallsflöden från deponering. Uppföljning måste göras baserat på tillgänglig officiell statistik, se avsnitt 6.3.1 för mer information om tillgängliga data.

Tillgång till statistik och data är en förutsättning för att uppföljning ska kunna göras korrekt. En uppföljning av deponerat avfall kan visa på förändringar i mängden deponerat avfall, men det kan vara svårt att visa på kausalitet med borttagandet av avfallsskatten.

Arbetet med att följa upp deponerade mängder avfall bedöms kunna göras inom ramen för Naturvårdsverkets ordinarie verksamhet, men myndighetens övriga prioriteringar behöver tas i beaktande. Eventuellt tillkommande resursbehov hanteras inom ramen för myndighetens kommande budgetunderlag.

9 Överensstämmelse med EU:s statsstödsregler

Bedömningen som görs i detta kapitel avser skatten i dess nuvarande form och avdragens förenlighet med EU-rätt. Skatteverkets och Naturvårdsverkets förslag är dock att skatten på avfall ska tas bort, vilket även skulle medföra att bedömningen gällande överensstämmelse med EU:s statsstödsregler blir ovidkommande.

Utformningen av skatten, med skattebefrielse för flera avfallstyper genom undantag och avdrag, kräver att Sverige medges ett godkännande av stödordningen från Europeiska Kommissionen. Denna stödordning har senast godkänts i maj 2004.⁵⁵ De aktörer som idag kan åtnjuta de avdrag som statsstödsbeslutet omfattar möter en latent risk, då förändringar i regelverket kan omprövas eller avskaffas. Det kan för dessa aktörer leda till betydande kostnadsökningar som är svåra att förutse.

Naturvårdsverket gjorde 2013 en bedömning av om skälen som enligt regeringens proposition 1998/99:84 föranledde skattebefrielser när lagen kom till fortfarande var giltig.⁵⁶ Sedan dess har vissa ändringar i lagen om skatt på avfall gjorts, se bilaga 1.

Bedömningen i detta uppdrag utgår från om skälen som anges i Europeiska kommissionens statsstödsbeslut (NN 161/2003), i det följande endast kommissionens statsstödsbeslut, fortfarande är giltiga eller om något avdrag kan anses strida mot EU:s statsstödsregler. Naturvårdsverket har inom uppdraget låtit en konsult göra en kunskaps-sammanställning och internationell utblick kring erfarenheter av avfallshanteringsalternativ. Slutrapporten från kunskapssammanställningen har utgjort ett underlag till myndigheternas arbete. Bedömningarna är dock myndigheternas egna. Slutrapporten återges i sin helhet i bilaga 2. En sammanställning av erfarenheter och myndigheternas samlade bedömning för respektive avdrag finns i tabell 4.

9.1 Övergripande slutsatser

Anläggningar som är undantagen skatt specificeras i § 3. Enligt kommissionens statsstödsbeslut medges dessa för att undvika att material som inte utgör avfall eller inte deponeras ändå beskattas till följd av nettodeponimetoden. Dessa undantag följer därmed av skattesystemets art och logik och ses därför inte över närmare i detalj.

Bedömning avser avdrag som anges i § 10 och § 11 i lagen om skatt på avfall. I § 10 anges de avdrag för avfall som på annat sätt nyttiggörs eller som inte slutligen deponeras och i § 11 de avdrag för avfall som utgör restprodukter från produktion.

Bedömningen är att samtliga avdrag i § 10 är förenliga med kommissionens statsstödsbeslut och inte är att anse som statligt stöd. Avdraget för avfall som förs ut ur anläggningen är en nödvändig följd av hur skatten utformas. Avdragen för konstruktion och sluttäckning har ett tydligt syfte att nyttiggöra avfallet. Avdraget för drift är motiverat med att dessa material inte är avfall och därför inte ska beskattas.

⁵⁵ Statligt stöd NN 161/2003 – Sverige: Förlängning och ändring av stödordningen för avfallsskatt.

⁵⁶ Naturvårdsverket (2013).

Skattebefrielsen för kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid bör upphöra eftersom ett bättre omhändertagande av avfallet finns. Avdraget strider därmed mot Europeiska kommissionens statsstödsbeslut.

Avdraget för slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat bedöms inte vara förenligt med Europeiska kommissionens statsstödsbeslut. Skälet är att produktionen av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat har upphört, vilket innebär att de förutsättningar som låg till grund för skattebefrielsen har förändrats. Mot denna bakgrund bedöms avdraget strida mot kommissionens statsstödsbeslut.

För följande tretton avdrag i §11 i lagen om skatt på avfall är bedömningen att skattebefrielsen inte anses som statligt stöd. Samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande. Alternativ till deponering saknas och bedömningen gäller för följande avdrag:

- Vatten eller stabiliserande ämnen som utanför anläggningen tillsatts till aska,
- muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden,
- avfall från sanering av upplag för farligt avfall,
- slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras,
- avfall från rening av kommunalt avloppsslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva,
- asbesthaltigt avfall,
- fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet,
- askor från eldning av avsvärtningsslam,
- gipsslam från framställning av uppkolningsmedel,
- elfilterstoft från framställning av kalciumkarbid,
- katodrester och blästerstoft vid framställning av aluminium,
- avfall från rensprocessen vid upparbetning av återvunnet glas samt
- biobränsleaska, vars halt av cesium-137 uppgår till minst tio kilobecquerel per kilogram och som förts in till en avfallsanläggning som uppfyller de krav som Strålsäkerhetsmyndigheten fastlagt för deponering av sådan aska.

Vi bedömer att skattebefrielsen inte heller anses som statligt stöd för de avdrag där det för delar av avfallet finns erfarenheter av alternativ till deponering. Eftersom det inte på ett standardiserat sätt går att separera de delar av avfallet som går att återvinna från de delar där alternativ till deponering saknas bedömer vi att avdraget inte strider mot i kommissionens statsstödsbeslut. Denna bedömning gäller för följande avdrag:

- Förorenad jord från marksanering,
- stoft och slam från rening av gaser från framställning av råstål och råjärn,
- oljehaltigt glödskalesslam,
- metallhydroxidslam,
- stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly,
- stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar,

- slagger från metallurgiska processer samt
- gjuterisand.

Vi bedömer att avdraget för *Grönlutslam från kausticeringsprocesser* inte är att anse som statligt stöd. Motiveringen till skattebefrielsen är att teknik för återvinning av detta avfallsslag inte bedöms vara kommersiellt tillgänglig i Sverige.

Tabell 4. Samlad bedömning av statsstödsförenlighet för avdrag enligt §10–11 i lagen om skatt på avfall

Avdrag	Förtydligande och beskrivning av avdraget, exempel på erfarenhet av annan hantering	Myndigheternas bedömning
Avfall som förts ut från anläggningen, dock inte lak- och reningsvatten och inte heller gas som har bildats vid nedbrytning av organiskt avfall	Avfall som förts ut från anläggningen kommer inte att slutligen deponeras vilket innebär att avdraget finns som en logisk följd av vad som ska beskattas. Avfall som förts ut för behandling men därefter återdeponeras är en gråzon som behöver belysas för att säkerställa skattens syfte.	Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom den bedöms vara en nödvändig följd av hur skatten utformas.
Avfall som använts för driften av anläggningen	Material till drift av anläggningar är inte avfall och skall därmed inte beskattas. Användningen av avdraget har minskat de senaste fem åren.	Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom skattebefrielsen berör sådant som inte är avfall.
Avfall som inom anläggningen använts för konstruktionsarbeten eller för att där åstadkomma en miljösäker deponering eller förvaring, dock inte när avfallet använts för mellantäckning	Syftet med avdraget är att nyttiggöra avfall i konstruktionsarbeten och exempelvis brandceller. Även om det finns tydliga exempel på vilket material som kan användas för detta avdrag finns det svårigheter med gränsdragning mellan nyttiggörande och överanvändning av avdraget. Andra länder har till exempel begränsat mängden eller vilket typ av avfall som kan användas.	Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom den bedöms ge ett nyttiggörande av avfallet.
Avfall enligt 3 § första stycket 1 a som är avsett att inom anläggningen användas för sluttäckning, om det förvaras skilt från annat avfall	Syftet med avdraget är att nyttiggöra avfall i sluttäckning. Det finns svårigheter med gränsdragning mellan nyttiggörande och överanvändning av avdraget.	Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom den bedöms ge ett nyttiggörande av avfallet.
Vatten eller stabiliserande ämnen som utanför anläggningen tillsatts till aska	Inga särskilda erfarenheter av annan användning av avfallet. Alternativ till deponering saknas.	Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.
Förorenad jord från marksanering	Då det saknas teknik som helt kan avlägsna föroreningar i uppschaktade jordar vid marksanering, och att kraven på renhet vid återvinning är höga, behöver sådana massor kunna deponeras. Kravet på bästa möjliga teknik innebär att åtgärdsvalet ska minimera avfallsmängden. De jordar som deponeras kan därför inte hanteras på annat rimligt sätt, och det är inte miljömässigt acceptabelt att återvinna massor med höga föroreningshalter.	Skattebefrielsen bör kvarstå då inget allmängiltigt alternativ till deponering finns för förorenad jord från marksanering

Muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden

Det är svårt att finna avsättning för muddermassor då de ofta har dåliga tekniska egenskaper, svårt att finna rimlig avsättning för sådana massor. Det finns ett fortsatt deponeringsbehov för avfallet.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

Avfall från sanering av upplag för farligt avfall

Förutsättningarna är oförändrade jämfört med när skattebefrielsen infördes. Alternativ till deponering saknas.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

Slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras

Förutsättningarna är oförändrade jämfört med när skattebefrielsen infördes. Alternativ till deponering saknas.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

Avfall från rening av kommunalt avloppsslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva

Förutsättningarna är oförändrade jämfört med tidigare bedömning. Inga avdrag gjorda sedan 2014. Avfallet hanteras idag genom att läggas på en sluttäckning. När deponin är sluttäckt saknas det alternativ till deponering.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

Asbesthaltigt avfall

Alternativ till deponering saknas.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

Fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmsspellets

Alternativ till deponering saknas.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

Grönlutslam från kausticeringsprocesser

Det finns viss erfarenhet av användning av grönlutslam i exempelvis anläggningsprojekt. Dock påverkas möjlighet till återvinning av andra faktorer däribland slammets fysikaliska egenskaper och transportmöjligheter.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd då teknik för återvinning av detta avfallsslag inte bedöms vara kommersiellt tillgänglig i Sverige.

Motsvarande avdrag kommer att tas bort i Finland från 1 januari 2027.

Askor från eldning av avsvärtnings slam

Förutsättningarna har inte ändrats vad gäller möjligheterna att återvinna avfallet. Minskad efterfrågan och delvis hantering i utlandet bidrar till minskad produktion i Sverige. Inga avdrag gjorda sedan 2022.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

Slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat

Tillverkning av natriumfosfat och dikalciumfosfat upphörde 2002 respektive 2003. Ingen produktion av kalciumklorid senaste tre åren. Förutsättningarna har ändrats jämfört med när skattebefrielsen infördes. Tidigare förslag om att inskränka avdragsrätten har inte genomförts. Inga avdrag gjorda sedan 2010.

Skattebefrielse för slam från tillverkning av natriumfosfat, kalciumklorid och dikalciumfosfat bör upphöra eftersom produktionen har upphört. De förutsättningar som låg till grund för skattebefrielsen har förändrats och skattebefrielsen bedöms strida mot kommissionens statsstödsbeslut.

Kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid

Bättre alternativ till omhändertagande av avfallet finns, avfallet säljs som biprodukt. Avdraget har inte tillämpats sedan åtminstone 2004 som är senaste året med tillgänglig information om nyttjade avdrag.

Skattebefrielsen bör upphöra eftersom ett bättre omhändertagande av avfallet finns. Skattebefrielsen bedöms strida mot kommissionens statsstödsbeslut.

Gipsslam från framställning av uppkolningsmedel

Alternativ till deponering saknas.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

Elfilterstoft från framställning av kalciumkarbid

Alternativ till deponering saknas.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

Slagger från metallurgiska processer

Masugnsslagg bedöms vara i praktiken vara fullt nyttiggjord, övergången till etablerad produkt i princip genomförd. Relativt små kommersiella marknader för stålslagg i förhållande till tillgängliga volymer. Beroende på slaggsort kan det finnas alternativ till deponering för stora mängder, däremot återstår deponering för vissa slaggtypen. Det är dock inte möjligt att på ett standardiserat sätt separera de delar av avfallet som kan återvinnas från delar där deponering är det enda alternativet.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom inget alternativ till deponering finns för hela mängden avfall som avdraget omfattar.

Stoft och slam från rening av gaser från framställning av råstål och råjärn

För hela volymen som avdraget omfattar saknas generellt realistiska alternativ till deponering. Det är inte möjligt att på ett standardiserat sätt separera de delar av avfallet som kan återvinnas från delar där deponering är det enda alternativet.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom inget alternativ till deponering finns för hela mängden avfall.

Oljehaltigt glödskalsslam

Betydande andel återvinns men det saknas ofta alternativ för den andel som deponeras. Det är inte möjligt att på ett standardiserat sätt separera de delar av avfallet som kan återvinnas från delar där deponering är det enda alternativet.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom inget alternativ till deponering finns för hela mängden avfall som avdraget omfattar.

Metallhydroxidslam

I praktiken saknas miljömässigt bättre alternativ för hela volymen. Det är inte möjligt att på ett standardiserat sätt separera de delar av avfallet som kan återvinnas från

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom inget alternativ till deponering finns för hela mängden avfall.

delas där deponering är det enda alternativet.

Stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly

Det saknas kommersiellt tillgängliga bättre alternativ som ersätter deponering för hela volymen som avdraget omfattar. Det är inte möjligt att på ett standardiserat sätt separera de delar av avfallet som kan återvinnas från delas där deponering är det enda alternativet.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom inget alternativ till deponering finns för hela mängden avfall.

Katodrester och blästerstofv vid framställning av aluminium

Förutsättningarna är oförändrade jämfört med tidigare bedömning. Alternativ till deponering saknas.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom inget alternativ till deponering finns för hela mängden avfall.

Stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar

Ingen kommersiell metod för återvinning som täcker hela mängden. Det är inte möjligt att på ett standardiserat sätt separera de delar av avfallet som kan återvinnas från delas där deponering är det enda alternativet.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom inget alternativ till deponering finns för hela mängden avfall.

Gjuterisand

Det finns vissa alternativ till deponering med olika mognadsgrad. Däremot är deponi nödvändigt för vissa kvaliteter/föroreningsprofiler. Det är inte möjligt att separera de delar av avfallet som kan återvinnas från delas där deponering är det enda alternativet.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom inget alternativ till deponering finns för hela mängden avfall.

Avfall från rensprocessen vid upparbetning av återvunnet glas

Förutsättningarna är oförändrade jämfört med när skattebefrielsen infördes. Alternativ till deponering saknas.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

Biobränsleaska, vars halt av cesium-137 uppgår till minst tio kilobecquerel per kilogram och som förts in till en avfallsanläggning som uppfyller de krav som Strålsäkerhetsmyndigheten fastlagt för deponering av sådan aska

Oförändrade förutsättningar jämfört med när skattebefrielsen infördes.

Skattebefrielsen anses inte som statligt stöd eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

10 Referenser

Avfall Sverige (2025a). *Utredning av samhällsekonomiska konsekvenser av deponiskatt i Sverige*. Rapport 2025:17.

Avfall Sverige (2025b). *Svensk Avfallsshantering*. Rapport 2024.

Bet. 2025/26: MJU19. Miljö- och jordbruksutskottets betänkande.

Direktiv 1991/31/EG. *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 1991/31/EG. Deponeringsdirektivet*.

Direktiv 2008/98/EG. *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2008/98/EG. Avfallsdirektivet*.

Europeiska Kommissionen (2020). *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa*. (Rapport COM/2020/98).

Europeiska kommissionen (2026). [Circular Economy - Environment - European Commission](#). Hämtad 2026-06-10.

Finansdepartementet (2025). *Beräkningskonventioner 2026. En rapport från skatteekonomiska enheten på Finansdepartementet*. ISBN 978-91-531-1077-4.

Förordning 1013/2006/EG. *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1013/2006/EG av den 14 juni 2006 om transport av avfall*.

IVL (2025). *Kritiska råmaterial – efterfrågan, tillgång och styrmedel*. Rapportnummer C11088. ISBN: 978-91-7883-786-1.

Konjunkturinstitutet (2026). *Prognosdatabasen - Prognos Mars 2026: Konsumentpriser i valda länder*. <https://www.konj.se/statistik-och-data/prognosdatabasen/>

Naturvårdsverket (2013). *Översyn av deponiskatten*. (NV-00338-13).

Naturvårdsverket (2022). *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål*. Redovisning av ett regeringsuppdrag. (NV-01151-21).

Naturvårdsverket (2024). *Avfall i ett cirkulärt samhälle - Nationell Avfallsplan 2024–2030* (Rapport 7171). ISBN 978-91-620-7171-4.

Naturvårdsverket (2025a). *Avfall, utsläpp av växthusgaser*. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-avfall/>. Hämtad 2026-06-09.

Naturvårdsverket (2025b). *Förslag till författningsändringar till följd av revideringen av EU:s avfallstransportförordning*. Redovisning av ett regeringsuppdrag.

NFS 2004:10. Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall.

Prop. 1998/99:84. Lag om skatt på avfall.

Prop. 2019/20:124. Vissa ändringar i avfallsskattelagen.

Prop. 2025/26:1. Budgetpropositionen för 2026. Utgiftsområde 20.

Prop. 2025/26:108. Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning.

Regeringskansliet (2020). *Cirkulär ekonomi– strategi för omställningen i Sverige*.

SFS 1990:313. Lagen om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden.

SFS 1998:808. Miljöbalk.

SFS 1999:673. Lagen om skatt på avfall.

SFS 1999:1218. Förordning om skatt på avfall.

SFS 2001:512. Förordning om deponering av avfall.

SFS 2006:601. Lag om ändring i miljöbalken.

SFS 2011:1244. Skatteförfarandelagen.

SFS 2013:521. Miljöprövningsförfordning.

SFS 2020:614. Avfallsförordning.

SFS 2024:183. Förordning om konsekvensutredningar.

SFS 2026:301. Lag om ändring i lagen (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden.

SOU 1996:139a. *Skatt på avfall*. Slutbetänkande (1996).

SOU 1996:139b. *Skatt på avfall*. Slutbetänkande (1996).

SOU 1994:114. *En avfallsfri framtid*. Betänkande av avfallsskatteutredningen (1994).

SOU 2005:64. *En BRASkatt! – beskattning av avfall som deponeras*. Betänkande (2005).

SOU 2009:12. *Skatt i retur*. Slutbetänkande (2009).

Statligt stöd NN 161/2003. *Europeiska kommissionen Statligt stöd NN 161/2003 av den 19 maj 2024 om Sverige: Förlängning och ändring av stödordningen för avfallsskatt*.

Skatteverket (u.å). Skatteverkets statistikportal - Redovisade punktskatter 2016–2022.
Hämtat 2026-03-26 från <https://www.skatteverket.se/statistikportalen>.

Statistikdatabasen (2004–2008), Statistikdatabasen (2010–2022), Naturvårdsverket (2004–2022). Data bearbetad av SMED/IVL 2026.

Bilaga 1 Förändringar av skatten genom åren

1 januari 2000: Lagen på skatt på avfall (1999:673) infördes.

1 januari 2001: Fler undantag från skatten infördes. Undantagen innefattade avfall som är avsett att inom en anläggning avvattnas och renas, under förutsättning att avfallet är flytande. Även flytande avfall som inom en anläggning är avsett att behandlas i vassbädd var undantagen skatten. Dessa undantag gällde endast om det vatten som avgår från behandlingen inte deponeras inom anläggningen.

Ändringen gällde retroaktivt från 1 januari 2000.

1 januari 2002: Införandet av avdragsrätt för vatten eller stabiliserande ämnen som utanför anläggningen tillsatts till aska. Därtill infördes även avdragsrätt för stoft och slam från rökgasrening vid framställning av aluminium.

1 januari 2003: Bestämmelserna i skattebetalningslagen (1997:483) om förfarandet vid beskattningen gäller för avfallsskatt. Tillägg av direktavdrag för vissa avfallsslag som är avsedda för sluttäckning, om avfallet förvaras skilt från annat avfall. Ändringen omfattade jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten och annan sten.

1 januari 2012: Ändring till att Bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatten finns i skatteförfarandelagen (2011:1244).

1 januari 2018: Nivån på avfallsskatten räknas ut genom nuvarande nivå plus en faktor som bygger på prisutvecklingen och ett tillägg om två procentenheter. Det syftade till att räkna upp skatten i takt med BNP-utvecklingen.

1 januari 2021: Två avdrag togs bort: avdrag för returfiberavfall och avsvärtningslam från upparbetning av returpapper samt för elektrofiberstoft och kolavfall från framställning av aluminium.

Ett gränsvärde för cesium i cesiumhaltig aska ändrades för att stämma överens med ändrade föreskrifter från Strålsäkerhetsmyndigheten.

Möjlighet till ansökan av återbetalning på särskild blankett för avfallsskatten infördes.

1 januari 2024: Tillägget på två procentenheter för att räkna upp nivån på skatten tas bort. Faktorn som bygger på prisutvecklingen kvarstår.

Bilaga 2 Kartläggning av teknik- och kunskapsläge - samt internationell utblick avseende avfallsskattens undantag och avdrag

Se separat bilaga.